

DIE WIRTSCHAFTLICH-POLITISCHE ORDNUNG
DES INTERNATIONALEN LUFTLINIENVERKEHRS
ALS VÖLKERRECHTLICHES PROBLEM

Klaus-Peter Schmidt



DIE WIRTSCHAFTLICH-POLITISCHE ORDNUNG
DES INTERNATIONALEN LUFTLINIENVERKEHRS
ALS VÖLKERRECHTLICHES PROBLEM

Inaugural - Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Juristischen Fakultät
der Ludwig-Maximilians-Universität
zu München

vorgelegt von
Klaus-Peter Schmidt

München 1965

Referent:

Professor Dr. F. BERBER

Korreferent:

Professor Dr. H. SPANNER

Tag der mündlichen Prüfung: 24. 2. 1965



Diese Arbeit wäre ohne das Verständnis meines verehrten Völkerrechtslehrers, Herrn Professor Dr. F. BERBER, der sie lange Jahre ruhig wachsen und reifen ließ, und ohne den umfassenden Einblick in die tatsächlichen Verhältnisse auf dem Gebiet des internationalen Luftlinienverkehrs, wie meine Tätigkeit in der Luftfahrtabteilung der ALLIANZ-Versicherungs-AG ihn mir eröffnete, niemals zustande gekommen. Sowohl Herrn Professor BERBER als auch der ALLIANZ sei dafür auch hier noch einmal mein herzlichster Dank gesagt.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
VORWORT	1
I. TEIL: Der internationale Luftlinienverkehr und seine wirtschaftlich-politische Ordnung im Völkerrecht	3
§ 1 Der Begriff des internationalen Luftlinienverkehrs und sein Verhältnis zu den anderen Verkehrsarten	3
I. Der Oberbegriff der Verkehrsluftfahrt	3
II. Der Luftlinienverkehr als Sonderform der Verkehrsluftfahrt	5
III. Die Stellung des Luftlinienverkehrs im Gesamtverkehr	9
1) Das Verhältnis der Verkehrsluftfahrt zu den anderen Verkehrsarten	10
2) Das Verhältnis zwischen Luftlinienverkehr und sonstiger Verkehrsluftfahrt	11
IV. Internationaler Luftlinienverkehr und innerstaatlicher Luftlinienverkehr	13
§ 2 Die Bedeutung des internationalen Luftlinienverkehrs	14
§ 3 Der wirtschaftliche Betrieb des internationalen Luftlinienverkehrs	18
§ 4 Die technisch-sicherheitliche und die wirtschaftlich-politische Ordnung des Luftlinienverkehrs	22
§ 5 Die wirtschaftlich-politische Ordnung des internationalen Luftlinienverkehrs als Aufgabe des Völkerrechts	25
§ 6 Die rechtstechnische Konstruktion der völkerrechtlichen Vereinbarungen zur wirtschaftlich-politischen Ordnung des internationalen Luftlinienverkehrs	29
I. Das Verhältnis der völkerrechtlichen Luftlinienverkehrsvereinbarungen zu den innerstaatlichen Rechtsordnungen zum gleichen Gegenstand	30
II. Die sogenannten kommerziellen Verkehrsrechte	31
II. TEIL: Das natürliche Modell der wirtschaftlich-politischen Ordnung des internationalen Luftlinienverkehrs im Völkerrecht	33
§ 7 Grundgedanken zur wirtschaftlich-politischen Ordnung des internationalen Luftlinienverkehrs im Völkerrecht	33
§ 8 Die zu berücksichtigenden Interessen und die zwischen den Staaten völkerrechtlich zu lösenden Probleme	37
I. Die zu berücksichtigenden Interessen	37
1) Das Interesse des Einzelnen	38

VI

2) Das Interesse der Staatengemeinschaft	38
3) Das Interesse der einzelnen Staaten	39
II. Die zwischen den Staaten völkerrechtlich zu lösenden Probleme	42
§ 9 Die Grundsätze für die Aufteilung der in den einzelnen Verkehrssituationen tatsächlich gestellten Luftlinienverkehrsaufgaben unter die an diesen Situationen interessierten und nicht aus politischen Gründen davon ausgeschlossenen Staaten	47
I. Der Grundsatz für die Schaffung und Unterhaltung von Nachbarschaftsverbindungen	48
II. Der Grundsatz für die Schaffung und Unterhaltung von Dritt- und Fremdkabotageverbindungen	49
III. Besondere Probleme	50
1) Die weitere Ausgestaltung der Grundsätze: der Austausch von Drittverbindungen nach quantitativer Reziprozität	50
2) Die Bestimmung der Tragweite der Grundsätze: Einzugsgebiete, die über das Gebiet eines Staates hinausreichen	55
§ 10 Das System des einzelstaatlichen Nebeneinander und die Handlungsfreiheit der Staaten in seinem Rahmen	61
I. Die Freiheit des einzelnen Staates zu einseitigem Handeln	63
1) Die Entscheidung über seine Stellung im System des einzelstaatlichen Nebeneinander	63
2) Die Entscheidung über die Wahl seiner Luftlinienverkehrspartner	65
3) Die Entscheidung über die Ausgestaltung der Luftlinienverkehrsbeziehungen mit den gewählten Partnern	66
II. Die Freiheit der Staaten beim Abschluß von Vereinbarungen	68
1) Vereinbarungen im Innenverhältnis	68
2) Vereinbarungen mit Außenwirkung	68
§ 11 Zweiseitige Luftlinienverkehrsvereinbarungen im Innenverhältnis unter den Partnern	70
I. Die Frage der "gleichen" Nachbarschaftsverbindungen	71
1) Die anteilige Aufteilung der Erfüllung der Luftlinienverkehrsaufgaben zwischen den Partnern	71
2) Die gegenständliche Aufteilung der Erfüllung der Luftlinienverkehrsaufgaben zwischen den Partnern	73
II. Die Frage der sekundären Drittverbindungen	74

VII

1) Die Beschränkung der Drittverbindungen auf einen sekundären Charakter im objektiven Sinn	74
2) Die Beschränkung der Drittverbindungen auf einen sekundären Charakter im subjektiven Sinn	75
§ 12 Vielseitige Luftlinienverkehrsvereinbarungen im Innenverhältnis unter den Partnern	78
I. Die Frage des Austausches primärer Drittverbindungen	79
1) Der Austausch primärer Drittverbindungen durch vielseitige Fixierung zweiseitiger Regelungen	79
2) Der Austausch primärer Drittverbindungen durch vielseitige Fixierung einer integrierten vielseitigen Regelung	80
II. Die Frage der Standardisierung der Luftlinienverkehrsbeziehungen unter den Staaten	84
1) Die abstrakt-generelle Regelung der Luftlinienverkehrsbeziehungen unter den Partnern der vielseitigen Vereinbarung	86
2) Die vielseitig vereinbarte Blankettverpflichtung zur Gleichbehandlung aller Partner hinsichtlich Aufnahme und Ausgestaltung von Luftlinienverkehrsbeziehungen	88
§ 13 Die internationale Zusammenarbeit im Rahmen von Luftlinienverkehrsvereinbarungen im Innenverhältnis unter den Partnern	91
I. Die Zusammenarbeit unter den Staaten	91
1) Der sachliche Inhalt der Zusammenarbeit unter den Staaten	92
2) Die Form der Zusammenarbeit zwischen den Staaten	95
3) Die Überwindung von Schwierigkeiten bei der Zusammenarbeit zwischen den Staaten	96
II. Die Zusammenarbeit unter den Luftlinienverkehrsunternehmen	100
§ 14 Der Zusammenschluß mehrerer Staaten zu einer Luftlinienverkehrseinheit durch eine Luftlinienverkehrsvereinbarung mit Außenwirkung	103
I. Das Innenverhältnis unter den Partnern des Zusammenschlusses	105
1) Die Ausarbeitung und Verfolgung einer gemeinsamen Luftlinienverkehrspolitik	105
2) Der gemeinsam getragene Betrieb des internationalen Luftlinienverkehrs	106
a) Die Addition des internationalen Luftlinienverkehrs der einzelnen Partner	106
b) Die Integration des internationalen Luftlinienverkehrs der einzelnen Partner	108

VIII

II.	Das Außenverhältnis der Partner des Zusammenschlusses gegenüber den dritten Staaten	110
	SCHLUSSWORT	113

LITERATURVERZEICHNIS

- Archinard Problèmes actuels de droit aérien, Zeitschrift für Schweizerisches Recht Band 65 (1946), S 233 a ff
- Beaumont Freedom of the Air and the Paris Convention of 1919, ZgLR 1928, S 1 ff
- Berber Die Rechtsquellen des internationalen Wassernutzungsrechts, 1955
- " Lehrbuch des Völkerrechts, 3 Bände 1960/62/64 (zitiert Berber I, II bzw. III)
- Bluntschli Das moderne Völkerrecht der civilisierten Staaten, 1868
- Bodenschatz Die rechtlichen und organisatorischen Grundlagen der internationalen Zivilluftfahrt, Diss. Erlangen 1950
- Böhme Die internationale Organisation der zivilen Luftfahrt in ihrem geschichtlichen Werdegang, Diss. Göttingen 1956
- Bonnefous L'Europe en face de son destin, 1951
- Bourquin L'organisation internationale des voies de communication, RC 1924, S 163 ff
- Calvo Le Droit International théorique et pratique, 6 Bände 1887/96
- Carroz International Legislation on Air Navigation over the High Seas, JALC 1959, S 158 ff
- Chauveau Droit Aérien, 1951
- " Les transports à la demande, RFDA 1955, S 109 ff
- Cherington The Essential Role of Large Irregular Air Carriers, JALC 1952, S 411 ff
- Mc Clurkin The Geneva Commission on a multilateral Air Transport Agreement, JALC 1947, S 39 ff
- " The Diplomatic Aspects of Civil Aviation, The Diplomatic Yearbook 1951, S 15 ff
- Cooper Air Transport and World Organization, The Yale Law Journal 1946, S 1191 ff
- " Air Power and the Coming Peace Treaties, FA XXIV (1946), S 441 ff

- Cooper The Bermuda Plan: World Pattern for Air Transport, FA XXV (1946-47), S 59 ff
- " The Proposed Multilateral Agreement on Commercial Rights in International Civil Air Transport, JALC 1947, S 125 ff
- " The International Air Navigation Conference, Paris 1910, JALC 1952, S 127 ff
- Coulet L'organisation européenne des transports aériens, Diss. Toulouse, 1958
- Sir George Cribbet Some international aspects of air transport, JRAS 1950, S 669 ff
- Dahm Völkerrecht, 3 Bände 1958/61
- Despagne-Boeck Cours de Droit International Public, 1910
- Deswarte Zusammenarbeit, Interavia 1955, S 756 ff
- Deutsche Lufthansa Jahresberichte 1954-1963
- Eagleton International Government, 1957⁶¹
- Fauchille Le domain aérien et le régime juridique des aérostats, RDIP VIII (1901), S 414 ff
- " La circulation aérienne et les droits des Etats en temps de paix, RDIP XVII (1910), S 555 ff
- " Traité de Droit International Public, 4 Bände 1922/26
- Garnault Les Conventions et résolutions de Chicago, RFDA 1947, S 25 ff
- " La première Assemblée de l'OACI et le projet d'accord multilatéral sur les "libertés commerciales" de l'air, RFDA 1947, S 231 ff
- Gazdik Rate-Making and the IATA Traffic Conferences, JALC 1949, S 298 ff
- Goedhuis Questions of Public International Air Law, RC 1952 II, S 205 ff
- " The Air Sovereignty Concept and United States Influence on its Future Development, JALC 1955, S 209 ff

Le Goff	Manuel de Droit Aérien, 1954
"	Les Annexes Techniques à la Convention de Chicago, RGA 1956, S 146 ff
Goudsmit	International Non-Scheduled Air Transport and Article 5 of the Convention of Chicago, Diss. Amsterdam, 1953
Grotius	De iure belli ac pacis libri tres, 1625
Guggenheim	Lehrbuch des Völkerrechts, 2 Bände 1948/51
Hackworth	Digest of International Law, 7 Bände, 1940/43
Härle	Die allgemeinen Entscheidungsgrundlagen des Ständigen Internationalen Gerichtshofs, 1933
Haguenau	Les formes de la collaboration internationale dans le transport aérien, RFDA 1954, S 345 ff
Hall	A Treatise on International Law, 1884
Heffter	Das Europäische Völkerrecht der Gegenwart, 1888
Hyde	International Law Chiefly as Interpreted and Applied by the United States, 1947
Institut Français du Transport Aérien	Le problème de l'organisation nationale et internationale du transport à la demande, note de travail, RFDA 1948, S 10 ff
Interavia	Übersicht "Pfeiler des Weltluftverkehrs", 1963, S 1491 ff
International Civil Aviation Organi- zation (ICAO)	Doc 2187, International Civil Aviation Conference, Final Act and Appendices Doc 2089-EC/57, Discussion on the Development of a Multilateral Agreement on Commercial Rights in International Civil Air Transport, (First Interim Assembly) October 1946 Doc 4014, A1-EC/1, Proceedings of the Air Transport Committee of ICAO - Draft Multilateral Agreement on Commercial Rights in International Civil Air Transport, März 1947 Doc 4510, A 1-EC/72, Discussions of Commission No 3 of the First Assembly, Vol I, Development of a Multilateral Agreement on Commercial Rights in International Civil Air Transport, Mai 1947

Doc 4521, A1-EC/73, Discussions of Commission No 3 of the First Assembly, Vol II, International Ownership and Operation of Trunk Air Routes, Mai 1947

Doc 4522, A1-EC/74, Discussions of Commission No 3 of the First Assembly, Vol III, Distinction between Scheduled and Non-Scheduled Operations in International Civil Air Transport, Mai 1947

Doc 5230, A2-EC/10, Records of the Commission on Multilateral Agreement on Commercial Rights in International Civil Air Transport, Vol I, Relevant Documentation and Summary Minutes of Plenary Meetings, April 1948

Doc 7278 - C/841, Definition of a Scheduled International Air Service, Mai 1952

Doc 7575-CATE/1, Conference on Coordination of Air Transport in Europe (Strasbourg April-May 1954), Report

Doc 7676, ECAC/1, European Civil Aviation Conference, First Session (Strasbourg, 29 November-16 December 1955), Report 1956

Doc 7799, ECAC/2-1, European Civil Aviation Conference, Second Session (Madrid, 24 April-11 May 1957), Records of the Session, Vol I, Report 1957

Doc 7977, ECAC/3-1, European Civil Aviation Conference, Third Session (Strasbourg 9-20 March 1959), Records of the Session, Vol I, Report, 1959

Circular 30-AT/5, Report on the Scandinavian Airlines System (SAS), 1953

Jennings ' Some Aspects of the International Law of the Air, RC 1949 II, S 509 ff

Jones Amending the Chicago Convention and its Technical Standards - Can Consent of all Member States be Eliminated?, JALC 1949, S 185 ff

Keller Der Versuch einer multilateralen Regelung der kommerziellen Rechte des internationalen Luftverkehrs und die schweizerische Luftverkehrspolitik der Nachkriegszeit, Diss. Bern 1952

- Knipfer Probleme der europäischen Handelsluftfahrt im Lichte der Strassburger Konferenz zur Koordinierung des europäischen Luftverkehrs, Europa-Verkehr 1954, S 151 ff
- Kroell *Traité de Droit International Public Aérien*, 2 Bände, 1934/36
- A. de Lapradelle La question Chinoise, RC VIII (1901), S 272 ff
- P. de Lapradelle L'Internationalisation des Lignes Aériennes Long Courriers, RGA 1948, S 120 ff
- " Les Frontières de l'Air, RC 1954 II, S 121 ff
- Lauterpacht The Function of Law in the International Community, 1933
- Lemoine *Traité de Droit Aérien*, 1947
- " Essai sur les perspectives d'avenir du droit aérien international, RFDA 1948, S 121 ff
- " A la recherche du Droit international aérien, RFDA 1955, S 1 ff
- Lissitzyn Change of aircraft on international air transport routes, JALC 1947, S 57 ff
- " Public Aid to Major Foreign Airlines - Part II, JALC 1952, S 38 ff
- Little Control of International Air Transport, International Organization 1949, S 29 ff
- von der Lühe Die internationale juristische Person, 1931
- Luftfahrtbeirat des Herren Bundesministers für Verkehr Protokolle der Tagungen des Luftfahrtbeirats und der Sitzungen seiner Ausschüsse (nicht veröffentlicht)
- Malezieux Essai sur les caractères et sur la nature du Droit aérien, RFDA 1948, S 33 ff
- Malintoppi La Fonction Normative de l'OACI, RGA 1950, S 1050 ff
- Mankiewicz L'adoption des annexes à la Convention de Chicago par le Conseil de l'OACI, Festschrift für Alex Meyer; Beiträge zum internationalen Luftrecht, 1954, S 82 ff
- " Le rôle du Conseil de l'OACI comme administrateur des services de navigation aérienne, RFDA 1954, S 223 ff

Mateesco	Droit aérien aéronautique, 1954
Mérignhac	Le domaine aérien privé et public et les droits de l'aviation en temps de paix et de guerre, RDIP XXI (1914), S 205 ff
Meyer	Freiheit der Luft als Rechtsproblem, 1944
"	Le Cabotage Aérien, 1948
"	Die internationale Organisation für die Zivilluftfahrt, Arch VR 1950, S 428 ff
"	Zur Frage einer Neuorganisation des europäischen Luftlinienverkehrs. Zusammenschluß oder Zusammenarbeit? ZLR 1952, S 133 ff
"	Internationale Luftfahrtabkommen, 2 Bände 1953/55
"	Der internationale Luftlinienverkehr und der internationale entgeltliche Gelegenheitsverkehr nach geltendem Recht und de lege ferenda unter besonderer Berücksichtigung einer Koordinierung des europäischen Luftverkehrs, ZLR 1954, S 223 ff
Moore	A Digest of International Law, 8 Bände 1906
Mc Nair	The Law of the Air, 1953
Netterville	The Regulation of Irregular Air Carriers: A History, JALC 1949, S 414 ff
Neumeyer	Internationales Verwaltungsrecht, 4 Bände 1910/36
Nys	Le Droit International, 1912
Oppenheim-Lauterpacht	International Law, Band I (8th ed.) 1955, Band II (7th ed.) 1952
Oppikofer	Die aktuellen Probleme des Luftrechts, Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Band 65 (1946), S 145a ff
Pépin	Le Droit Aérien, RC 1947 II, S 477 ff
"	ICAO and other Agencies Dealing with Air Regulation, JALC 1952, S 152 ff
Picard	Le problème de la capacité et des fréquences, RFDA 1948, S 49 ff
Plaisant	L'organisation internationale du commerce, RDIP 1950, S 159 ff

- Porger Expandierender Luftverkehr, Der Volkswirt, 1959,
Beilage zu Heft 49, S 29 ff
- Potter An Introduction to the Study of International Organiza-
tion, 1948
- Pradier-Fodéré Traité de Droit International Public Européen et
Américain, 8 Bände 1885/1906
- Rabcewicz-
Zubkowski Le règlement des différends internationaux relatifs à la
Navigation aérienne civile, RFDA 1948, S 340 ff
- Riese Die internationale Organisation der Zivilluftfahrt und
die Freiheit des Luftverkehrs seit dem zweiten Weltkrieg,
ArchöR, Band 74 (1948), S 319 ff
- ” Luftrecht, 1949
- ” Das mehrseitige Abkommen über gewerbliche Rechte
im nicht-planmäßigen Luftverkehr in Europa, ZLR 1959,
S 127 ff
- Riese-Lacour Précis de Droit Aérien, 1951
- Robertson European Institutions/Cooperation, Integration, Unifica-
tion, 1959
- Rössger Untersuchungen zum Zusammenhang zwischen Welthan-
dels- und Weltluftverkehrsanteil eines Landes unter be-
sonderer Berücksichtigung der Konzentrationsbestrebun-
gen im Luftverkehr auf supranationaler Ebene, Interna-
tionales Archiv für Verkehrswesen 1964, S 61 ff
- Ros Le Pouvoir Législatif International de l'OACI et ses
Modalités, RGA 1953, S 25 ff
- Rosenmöller Die Internationale Organisation der Zivilluftfahrt -
ICAO, Diss. Münster 1959
- Saint-Alary Le Droit Aérien, 1955
- Sand-Pratt-Lyon An Historical Survey of the Law of Flight, 1961
- Saporta Les Projets de Pool européen des transports aériens,
RFDA 1952, S 146 ff
- Saporta-Serraz Réflexions sur l'internationalisation des lignes aériennes,
RGA 1954, S 375

Sauer	Grundlehre des Völkerrechts, 1955
Scelle	Droit International Public, 1944
Schenkman	International Civil Aviation Organization, 1955
Schleicher-Reymann Abraham	Das Recht der Luftfahrt, 3. Auflage 1. Band 1960
Self	The Status of Civil Aviation in 1946, JRAS 1946, S 719 ff
Serraz	La Crise de Croissance de l'aviation dans le Monde et l'Internationalisation, RGA 1950, S 55 ff
Shawcross-Beaumont	On Air Law, 1951 mit Suppl. 1952
Sibert	Traité de Droit International Public, 2 Bände, 1951
Slotemaker	Die Strassburger Luftverkehrskonferenz: ein Ansporn für Europa, Interavia 1955, S 753 ff
Stoffel	American Bilateral Air Transport Agreements on the Threshold of the Jet Transport Age, JALC 1959, S 119 ff
v. Studnitz	Die Luft ist nicht frei! Probleme der internationalen Luft- verkehrspolitik, Außenpolitik 1956, S 424 ff
von Tecklenburg	Internationaal Transitrecht, 1926
Tombs	International Organization in European Air Transport, 1936
van der Tuuk	The Bermuda Capacity Clauses, JALC 1955, S 406 ff
US Government Printing Office	Proceedings of the International Civil Aviation Conference, Chicago 1944, 2 Bände
de Vattel	Le Droit des Gens ou Principes de la Loi Naturelle, 4 Bände 1758
Verdroß	Völkerrecht, 1959
de Visscher	Le régime juridique de l'espace atmosphérique et la question de la nationalité des aéronefs, ZgLR 1928, S 4 ff
Wagner	Vers l'Internationalisation de la Navigation Aérienne, RGA 1948, S 130 ff

Warner	The Chicago Air Conference, Accomplishments and Unfinished Business, FA XXIII (1945), S 406 ff
Wassenbergh	Post-War International Civil Aviation Policy and the Law of the Air, 1957
Wegerdt	Deutschland und das Pariser Luftverkehrsabkommen vom 13. Oktober 1919 (CINA), ZgLR 1928, S 25 ff
Wegerdt-Reuss	Deutsche Luftfahrt-Gesetzgebung, 4. Auflage 1964
Wheatcroft	The Economics of European Air Transport, 1956
White	International Non-Governmental Organizations 1951

Bei Zitaten im Text der Arbeit wurde, soweit hier nichts anderes angegeben ist, jeweils der Name des Autors und die ersten Worte des Titels der betreffenden Abhandlung angeführt.

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ArchöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ArchVR	Archiv des Völkerrechts
FA	Foreign Affairs
JALC	The Journal of Air Law and Commerce
JRAS	The Journal of the Royal Aeronautical Society
Proc	Proceedings of the International Civil Aviation Conference, Chicago 1944, herausgegeben vom US Government Printing Office
RC	Recueil des Cours
RDIP	Révue générale de droit international public
RFDA	Révue Française de Droit Aérien
RGA	Révue Générale de l'Air
ZgLR	Zeitschrift für das gesamte Luftrecht (1927/28)
ZLR	Zeitschrift für Luftrecht (1952/59)
ZLW	Zeitschrift für Luftrecht und Weltraumrechtsfragen (ab 1.1.1960)

V O R W O R T

Die vorliegende Arbeit sollte ursprünglich eine Darstellung der derzeit hinsichtlich des internationalen Luftlinienverkehrs in Kraft befindlichen völkerrechtlichen Regeln werden. Ich begann also damit, mich in die Fülle der bestehenden zweiseitigen wie vielseitigen völkerrechtlichen Verträge zu diesem Gegenstand hineinzulesen, ihrer Entwicklung nachzugehen und die Meinungen und Auslegungen der umfangreich vorhandenen Literatur dazu zu sammeln.

Je tiefer ich jedoch auf diese Art und Weise ins Detail eindrang, desto unübersichtlicher und widerspruchsvoller begann das Bild der untersuchten rechtlichen Regelung zu werden und desto unmöglicher schien es, sie als sinnvolles und zusammenhängendes Ganzes zu begreifen. Eine Menge gültiger oder vorgeschlagener Regeln aber kein tragendes und tragfähiges System, eine Unzahl rechtshistorischer Fakten, aber keine klare Entwicklung und kein Ziel, ein Haufen bunter Steinchen, aber kein Mosaik.

Bei fortgesetzter Prüfung zeigte sich dann zunächst einmal, daß es sich hier in der Tat in buntem Durcheinander um Regelungen bzw. Gedankengänge zu zwei offenbar nach Sinn und Inhalt ganz verschiedenen Ordnungen des internationalen Luftlinienverkehrs handelt - einer wirtschaftlich-politischen und einer technisch-sicherheitlichen - und ich machte mich deshalb als erstes daran, diese beiden Bereiche strikt voneinander zu trennen. Nur dem wirtschaftlich-politischen sollte die Untersuchung nun noch gelten, während der technisch-sicherheitliche als der offensichtlich weniger problematische aus dem Feld der Betrachtung ausschied.

Zur weiteren Untersuchung des ersteren begann ich dann als nächstes, mich aus der noch immer verwirrenden Vielzahl luftrechtlicher Details zu lösen und auf das sichere Fundament der allgemeinen Grundsätze und Strukturprinzipien des Völkerrechts für die wirtschaftlichen Beziehungen unter den Staaten zurückzugehen um mir zu überlegen, wo diese Grundsätze und Strukturprinzipien denn hier geblieben seien. Zugleich ging ich, durch die Widersprüchlichkeit oder offene Parteilichkeit mancher der vorgetragenen Ansichten stützig gemacht, daran, das Phänomen des internationalen Luftlinienverkehrs auch hinsichtlich seiner volks- und betriebswirtschaftlichen, betrieblichen und politischen Voraussetzungen, Probleme und Auswirkungen zu studieren und systematisch zu beobachten, um über Meinungen und Behauptungen hinweg zu den Fakten, den handfesten Tatsachen des wirklichen Lebens, zu gelangen.

Und als ich dann, tastend und probierend zuerst, dazu überging, die allgemeinen Grundsätze und Strukturprinzipien des Völkerrechts auf die so erkannte Wirklichkeit des internationalen Luftlinienverkehrs anzuwenden, da fing das Bild plötzlich an, sich vor meinen Augen zu ordnen und sinnvolle Züge anzunehmen. Immer

kühner konstruierte ich und immer klarer wurde mir dabei, daß der Fülle der einzelnen Gestaltungen und Entwicklungen tatsächlich ein einheitliches System zugrunde liegt, ein System, das sich kraft der Realität gewisser Umstände und der Logik der genannten Grundsätze und Strukturprinzipien ganz von selbst und teilweise sogar gegen die ausgesprochenen Intentionen der Schöpfer der einzelnen Regelungen verwirklicht hat. Man braucht nur die irreführenden Wegschilder gewisser gebräuchlicher, aber in diesem Zusammenhang irrelevanter juristischer Ausgangspunkte außer Acht zu lassen, gewisse Begriffe natürlicher und präziser festzulegen und dann konsequent anzuwenden und gewisse meist übergangene Gesichtspunkte objektiv zu berücksichtigen, um die Grundlinien einer umfassenden wirtschaftlich-politischen Ordnung des internationalen Luftlinienverkehrs zu erhalten, in die die sachlichen Konturen der gegenwärtigen Einzelregelungen sich mühelos einfügen lassen.

So wandelte sich diese Arbeit schließlich unversehens zu etwas ganz anderem als zunächst geplant, nämlich zu dem Versuch, nicht die oft willkürliche und widerspruchsvolle äußere Erscheinung des geltenden Völkerrechts hinsichtlich der wirtschaftlich-politischen Ordnung des internationalen Luftlinienverkehrs darzustellen, sondern seine innere Logik. Ich habe es praktisch unternommen, durch die konsequente Anwendung der vorhandenen allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätze und Strukturprinzipien auf den so ganzheitlich wie nur möglich erfaßten objektiven Sachverhalt des internationalen Luftlinienverkehrs das sozusagen natürliche Modell einer universellen Ordnung desselben in wirtschaftlich-politischer Hinsicht zu entwerfen, selbstverständlich, um der Gefahr reinen Theoretisierens im luftleeren Raum zu entgehen, unter beständigem Hinweis auf tatsächlich existierende Rechtsgestaltungen und Vorschläge.

Daß ein solches Unternehmen auch bei Anwendung äußerster Vorsicht und strengster Logik immer gefährlich ist und - noch dazu auf einem Gebiet so lebhafter Interessengegensätze wie dem des internationalen Luftlinienverkehrs - auch stets wiederum Kritik und Widerspruch hervorrufen muß, ist selbstverständlich. Ich glaube jedoch, daß der Wert, den ein so konstruiertes Modell - und sei es nur als Katalysator fruchtbaren Widerspruchs - sowohl zum besseren Verständnis des gegenwärtig geltenden Rechts als auch zur Erkenntnis seiner Entwicklungstendenzen und -möglichkeiten haben kann, dieses Wagnis verlohnt.

I. T E I L

DER INTERNATIONALE LUFTLINIENVERKEHR
UND SEINE WIRTSCHAFTLICH-POLITISCHE ORDNUNG IM VÖLKERRECHT

§ 1

DER BEGRIFF DES INTERNATIONALEN LUFTLINIENVERKEHRS
UND SEIN VERHÄLTNIS ZU DEN ANDEREN VERKEHRSARTEN

I. DER OBERBEGRIFF DER VERKEHRSLUFTFAHRT

Das Luftfahrzeug, noch vor 50 Jahren Experimentierobjekt idealistischer Konstrukteure und technisches Spielzeug draufgängerischer Sportsmänner, ist heute ein sicheres und zuverlässiges Fortbewegungsmittel. Seine weitgehende Unabhängigkeit von den Bodenverhältnissen unterhalb seiner Flugbahn und seine große Geschwindigkeit, die es dazu befähigen, auch unzugänglichste und entlegenste Ziele rasch zu erreichen, haben es zu einem wesentlichen Faktor unseres modernen Lebens gemacht. Zu den verschiedensten Zwecken, zu Aufbau und Zerstörung, zur Arbeit und zum Sport, zur Beförderung von Menschen und Gütern und zur Verbreitung von Nachrichten, zur Durchführung hoheitlicher Aufgaben und zum Vergnügen, im Krieg und im Frieden wird es heute verwandt.

Bei der Prüfung dieser reichen Skala von Verwendungsarten unter dem Gesichtspunkt ihrer aufgliedernden Wertung in wirtschaftlich-politischer Hinsicht - und nur eine solche Wertung vermag sinnvolle Kategorien und Tatbestände für eine wirtschaftlich-politische Ordnung der Luftfahrt bzw. ihrer einzelnen Zweige zu liefern, ebenso wie nur eine Wertung in technisch-sicherheitlicher Hinsicht zu brauchbaren Unterscheidungen und Ansatzpunkten für ihre technisch-sicherheitliche Ordnung führen kann - kann als Unterscheidungsmerkmal nur die Funktion in Frage kommen, die diese Verwendungsarten für die Allgemeinheit (den Einzelnen, die Staaten und die ganze Staatengemeinschaft) haben. Nur nach der Funktion, die die einzelne Verwendungsart für die Allgemeinheit erfüllt, kann ja sinnvoller Weise entschieden werden, ob sie überhaupt wirtschaftlich-politischer Regelung bedarf und wenn ja, welcher und nur nach diesem Kriterium abgegrenzte Luftfahrtbetätigungen können dann natürlich Gegenstand dieser Regelungen sein.

Eine Anwendung dieses Kriteriums der für die Allgemeinheit erfüllten Funktion auf den eingangs beschriebenen Bereich der Luftfahrt läßt auf den ersten Blick drei große Gruppen von Verwendungsmöglichkeiten hervortreten:

den Einsatz von Luftfahrzeugen zur Unterstützung oder Realisierung hoheitlicher Staatsgewalt, also zu militärischen oder polizeilichen Zwecken (etwa Verpre-

chensbekämpfung oder Verkehrsregelung), zu Zwecken der Zollverwaltung, der Feuerwehr usw., kurz die sogenannte Staatsluftfahrt;

den Einsatz von Luftfahrzeugen zur Befriedigung der Verkehrsbedürfnisse der Allgemeinheit (nach der Beförderung von Passagieren und/oder Fracht und/oder Post), also zur Vermittlung der allgemeinen Kommunikation und des allgemeinen Austauschs, auf denen jede Gemeinschaft und insbesondere jede arbeitsteilige Wirtschaft beruht, kurz die Verkehrsluftfahrt; und

den sonstigen Einsatz von Luftfahrzeugen, sei es zur Befriedigung der Beförderungsbedürfnisse ihrer Halter selbst (Geschäftsluftfahrt, Privatluftfahrt), zur Durchführung irgendwelcher Arbeiten (Luftbildaufnahmen, Montagen bei Bauarbeiten, Schädlingsbekämpfung - sogenannte Arbeitsluftfahrt, oder zu Heil- (Keuchhustenflüge), Sport- oder sonstigen Zwecken, kurz die sogenannte allgemeine Luftfahrt (General Aviation).

Auf diese grundlegende Unterscheidung ist jede wirtschaftlich-politische Ordnung aufzubauen.

Die Verkehrsluftfahrt oder Handelsluftfahrt (air transport, transport aérien) umfaßt dabei alle Fälle, in denen Luftfahrzeuge zur Befriedigung der Verkehrsbedürfnisse der Allgemeinheit (im Gegensatz zu denen ihres Halters selbst) als Transportmittel eingesetzt werden, ohne daß es dabei darauf ankäme, ob das entgeltlich oder gewerbsmäßig geschieht oder nicht. Diese letzteren häufig (vergl. etwa die Definition der Kabotage in Art 7 der "Convention on International Civil Aviation" vom 7. 12. 1944 - ChK - ¹⁾) oder in § 23 des Luftverkehrsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 10. 1. 1959 ²⁾) aufgestellten Merkmale, die nicht auf die Funktion des Einsatzes der Luftfahrzeuge für die Allgemeinheit sondern auf seine Motivierung durch den Beförderer abstellen, können in anderen Zusammenhängen - z. B. im Haftungsrecht oder im Gewerbepolizeirecht - natürlich schwer ins Gewicht fallen, bei der Abgrenzung der Verkehrsluftfahrt zum Zwecke ihrer wirtschaftlich-politischen Ordnung sind sie dagegen vollkommen irrelevant, ja irrefüh-

1) Artikel 7 der Chicago-Konvention lautet: "Each Contracting State shall have the right to refuse permission to the aircraft of other Contracting States to take on in its territory passengers mail and cargo carried for remuneration or hire and destined for another point within its territory. Each Contracting State undertakes not to enter into any arrangements which specifically grant any such privilege on an exclusive basis to any other State, and not to obtain any such exclusive privilege from any other State."

2) § 23 LuftVG: "Die gewerbsmäßige Beförderung von Personen oder Sachen durch Luftfahrzeuge zwischen Orten des Inlands kann deutschen Luftfahrtunternehmen vorbehalten werden."

rend, Sie würden z.B. zu dem Ergebnis führen, daß der Einsatz von Luftfahrzeugen zum Transport von Truppen oder Nachschub für die bewaffnete Macht durch ein Luftfahrtunternehmen auf Charterbasis - man vergleiche die Praxis des amerikanischen Military Air Transport Service (MATS), das im weitesten Umfang in diesem Sinne mit den verschiedenen großen "irregular carriers" der USA zusammenarbeitet - der Verkehrsluftfahrt zuzurechnen wäre, obwohl er objektiv funktionell doch ganz eindeutig zur Staats- (Militär-) luftfahrt gehört. Und sie würden andererseits die Tätigkeit eines öffentlichen Unternehmens, das unentgeltlich oder gegen bloße Kostenbeteiligung für die Allgemeinheit Luftverkehrsleistungen erbringt (s. unten § 3) aus dem Bereich der Verkehrsluftfahrt ausschließen, obwohl sie ihrer Funktion für diese Allgemeinheit nach doch unzweifelhaft gerade dort hineingehört. Die Gleichung Verkehrsluftfahrt = Lufttransportgewerbe geht - wie wir unten in § 3 sehen werden - nur unter ganz bestimmten volkswirtschaftspolitischen Prämissen (an die von den Schöpfern der ChK und des deutschen LuftVG anscheinend allein gedacht wurde) auf, kann aber keineswegs Allgemeingültigkeit für sich beanspruchen. Unter diesen bestimmten Prämissen kann die Entgeltlichkeit oder Gewerbsmäßigkeit der Beförderungen allerdings dann ein unter Umständen sehr wertvolles Indiz dafür sein, daß hier tatsächlich Verkehrsbedürfnisse der Allgemeinheit und nicht solche des Halters selbst (der ja auch ein Verein oder eine sonstige Personenmehrheit sein kann) befriedigt werden.

II. DER LUFILINIENVERKEHR ALS SONDERFORM DER VERKEHRSLUFTFAHRT

Der damit abgesteckte Bereich der Verkehrsluftfahrt ist aber immer noch so vielfgestaltig und der relative Wert der in seinem Rahmen möglichen Erscheinungsformen konkreter Betätigung für die Allgemeinheit und insbesondere die auf das Vorhandensein ausreichender Kommunikationsmöglichkeiten angewiesene Gemeinschaft noch so unterschiedlich, daß eine einheitliche wirtschaftlich-politische Regelung für die Verkehrsluftfahrt nicht möglich erscheint. Vielmehr muß hier noch weiter differenziert werden, wobei die Wirksamkeit, mit der die einzelnen Verkehrsluftfahrtzweige ihre gemeinsame Funktion für die Allgemeinheit erfüllen, Ausgangspunkt der Prüfung sein muß.

Ein kurzer Seitenblick auf das benachbarte Gebiet der Handelsschifffahrt, bei der die Dinge mutatis mutandis ja ganz ähnlich liegen, die sich jedoch - im Gegensatz zur Verkehrsluftfahrt - langsam, über Jahrhunderte hinweg, organisch entwickelte, ist uns dabei von großem Nutzen. Er zeigt, daß dort zunächst einmal die sogenannte Trampschiffferei im Vordergrund stand; die Schiffe liefen mit einer Ladung zum vom Verloader bestimmten Ziel aus, löschten dort, bemühten sich um eine neue Ladung nach irgendwohin, fuhren mit dieser dann zum neuen Ziel und

so immer weiter, bis ein günstiger Auftrag sie wieder einmal zum Heimathafen zurückführte (wobei im einzelnen, insbesondere hinsichtlich der Art der dabei zwischen Schiffer und Kunde abgeschlossenen Verträge - Beförderungsverträge, Charterverträge - die verschiedensten Gestaltungsmöglichkeiten bestanden). Mit zunehmendem Verkehrsumfang und wachsender Verkehrsdichte jedoch ging man immer mehr dazu über, neben dieser Trampschifferei in ihren vielfältigen Spielarten feste Schifffahrtslinien einzurichten und diese regelmäßig und zuverlässig - ohne Rücksicht darauf, wieviel Ladung für die einzelne Fahrt tatsächlich vorhanden war - zu betreiben und dieser linienmäßige Verkehr ist heute vor allen ihren sonstigen Betriebsformen zur weitaus bedeutungsvollsten Art der Handelsschifffahrt angewachsen. Das aber ist bei näherer Betrachtung keineswegs ein Zufall, denn in der Tat erfüllt dieser Linienverkehr die der Handelsschifffahrt gestellte Aufgabe - auch hier Befriedigung der Verkehrsbedürfnisse der Allgemeinheit - erheblich wirkungsvoller und besser als die Trampschifferei, indem er eben feste und dauerhafte Verkehrsverbindungen schafft und den Verkehr auf diesen zusammenfaßt. Diese Institutionalisierung seines Betriebes, verbunden mit der Kanalisierung der Verkehrsströme, verleiht seinem Wirken erst die Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit, die das Entstehen wirklich intensiver Verkehrsbeziehungen zwischen den verbundenen Orten und Gebieten voraussetzt und läßt ihn gegenüber den anderen Arten der Handelsschifffahrt so gewissermaßen als höhere Stufe erscheinen. *1875*

Genau das Gleiche aber gilt - wenn auch hier die Entwicklung nicht so anschaulich voranschritt, sondern dem seinerzeitigen Entwicklungsstand der anderen Verkehrszweige entsprechend gleich mit dem Linienverkehr einsetzte - auch von der Verkehrsluftfahrt. Auch hier haben wir einen institutionalisierten, den Verkehr auf einem festen Streckennetz kanalisierenden Linienverkehr und eine sonstige Verkehrsluftfahrt (meist ungenau als "Gelegenheitsverkehr" bezeichnet), die in mannigfachen Ausgestaltungen daneben herläuft (oder besser herfließt), ohne die Wirksamkeit des Luftlinienverkehrs in der Befriedigung der Verkehrsbedürfnisse der Allgemeinheit auch nur entfernt erreichen zu können. Diese beiden Bereiche der Verkehrsluftfahrt sind in wirtschaftlich-politischer Hinsicht deshalb streng zu unterscheiden und verschieden zu behandeln, wobei die Abgrenzung zwischen ihnen wie folgt zu treffen ist:

Luftlinienverkehr ist der Einsatz von Luftfahrzeugen zur Schaffung und Unterhaltung fester und dauerhafter Verkehrsverbindungen zwischen je zwei bestimmten Orten mit ihren jeweiligen Einzugsgebieten und

sonstige Verkehrsluftfahrt ist der sonstige Einsatz von Luftfahrzeugen zur Befriedigung der Verkehrsbedürfnisse der Allgemeinheit.

Im Mittelpunkt dieser Definition des Luftlinienverkehrs steht also nicht der einzelne Flug oder gar die (einzelne) Beförderung, sondern vielmehr die feste und dauerhafte

te Verkehrsverbindung zwischen zwei verschiedenen Orten mit ihren jeweiligen Einzugsgebieten, die im Folgenden - unter weiterer Einbeziehung des Merkmals "Einsatz von Luftfahrzeugen" - als Luftverkehrsverbindung bezeichnet werden soll (Luftlinienverkehr ist danach abgekürzt die Schaffung und Unterhaltung von Luftverkehrsverbindungen). Diese Luftverkehrsverbindung ist gekennzeichnet durch folgende Merkmale:

ihren institutionellen Charakter (feste und dauerhafte Verkehrsverbindung),

ihre feste örtliche Verankerung (zwischen zwei bestimmten Orten - "Einfallsorten") und

ihre Fundierung auf ein bestimmtes Verkehrsaufkommen (nämlich das der festgelegten Einzugsgebiete untereinander, das ja auf ihr kanalisiert wird).

Den damit gewonnenen Luftlinienverkehrsbegriff kann man infolge seiner Fundierung auf diese Institution "Luftverkehrsverbindung" als institutionellen bezeichnen und dem auf die (einzelne) Beförderung abgestellten ("erfolgsbezogenen") ¹⁾ bzw. dem auf dem einzelnen Flug aufgebauten ("operationellen") ²⁾ Begriff dieser Verkehrsart klar gegenüberstellen. Er entspricht der natürlichen Betrachtungsweise der Praxis zweifellos viel besser als die letzteren; die Deutsche Lufthansa z.B. gab vor kurzem nicht etwa bekannt, daß sie künftig zwischen Frankfurt und Tripolis Beförderungen vornehmen oder kommerzielle Flüge durchführen, sondern daß sie zwischen diesen beiden Orten eine Verbindung eröffnen werde. Er ist darüber hinaus aber vor allen Dingen deshalb für unsere speziellen Zwecke geradezu ideal, weil er in Gestalt der Luftverkehrsverbindung der rechtlichen Regelung des Luftlinienverkehrs als Anknüpfungspunkt genau das wesentliche Specificum des-

1) Vgl. etwa Riese, Luftrecht, S. 162: "der Unterschied (scil. des "Gelegenheitsverkehrs") gegenüber dem Linienverkehr besteht darin, daß die Beförderung nicht dauernd und zu regelmäßig wiederkehrenden fahrplanmäßig öffentlich bekanntgegebenen Abflugszeiten noch zu den für den Linienverkehr geltenden Tarifen erfolgt. . ."

2) Vgl. etwa die Definition des "Scheduled International Air Service" des Rats der ICAO vom 25.3.1952 in ICAO Doc 7278-C/841: "A scheduled international air service is a series of flights that possesses all the following characteristics:

- a) it passes through the air-space over the territory of more than one State;
- b) it is performed by aircraft for the transport of passengers mail or cargo for remuneration, in such a manner that each flight is open to use by members of the public;
- c) it is operated, so as to serve traffic between the same two or more points, either (i) according to a published time-table, or (ii) with flights so regular or frequent that they constitute a recognizably systematic series".

selben bietet, das diese besondere Ordnung wegen seiner besonderen Implikationen überhaupt erst erforderlich macht, ein Anknüpfungsmerkmal, das zudem noch besonders gut faßbar ist.

Die Notwendigkeit, diese beiden Unterarten der Verkehrsluftfahrt zu unterscheiden und in wirtschaftlich-politischer Hinsicht verschieden zu behandeln, wird heute ausnahmslos anerkannt und sowohl von den einzel-staatlichen Gesetzgebern als auch in völkerrechtlichen Verträgen (vergl. etwa Art 5 II und Art 6 ChK) wurden insoweit allgemein verschiedene Regelungen für sie fixiert. Die Durchführung dieser Unterscheidung ist dagegen, soweit ersichtlich ¹⁾, bisher noch nirgends ganz überzeugend und befriedigend gelungen und zwar ebendeshalb, weil man den Luftlinienverkehr nicht institutionell sondern operationell oder erfolgsbezogen definieren wollte. Man ging also aus von dem einzelnen Flug bzw. von der (einzelnen) Beförderung und versuchte, den Luftlinienverkehr aus deren besonderen Merkmalen bzw. ihrem Verhältnis zu weiteren Flügen oder Beförderungen zu bestimmen. Das lief in der Regel (vergl. die oben zitierten Definitionen Riesen und des Rats der ICAO) schließlich auf folgende - einzeln oder kumulativ anzuwendende - Merkmale für den Luftlinienverkehr hinaus:

die Flugplanmäßigkeit bzw. Regelmäßigkeit der Flüge bzw. der Beförderung(en),
die Öffentlichkeit der Flüge bzw. der Beförderung(en),²⁾

die Unabhängigkeit der einzelnen Flüge vom tatsächlichen Vorhandensein zahlender Ladung,

die Herkunft und Art des Angebots zum Abschluß des Vertrages, der der einzelnen Beförderung zu Grunde liegt (nämlich daß es öffentlich vom Verkehrsunternehmen, nicht privat vom Verkehrskunden gemacht wird) ²⁾ und

die Art des der einzelnen Beförderung zu Grunde liegenden Vertrages (Beförderungsvertrag, nicht Chartervertrag) ³⁾.

Aber all diese Merkmale gehen letztlich nicht bis ans Wesen des Luftlinienverkehrs als besonders wirksamer und daher eigener Regelung bedürftiger Luftverkehrs-

1) Vergl. etwa, außer den bereits zitierten Stellen, noch ICAO Doc 4522 A1-EC/74 (Diskussion der Kommission Nr. 3 der ersten Versammlung der ICAO zu diesem Thema); Meyer, Freiheit; Goedhuis, Questions; Meyer, Der internationale Luftlinienverkehr; Institut Français du Transport Aérien (IFTA), Note de Travail; Chauveau, Les Transports; Goudsmit, International; Netterville, The Regulation und die an diesen Stellen reichlich gebrachten Beispiele aus den einzelstaatlichen Regelungen.

2) Vgl. die in der zitierten Note de Travail gebrachten US-amerikanischen Regelungen.

3) Vgl. etwa manche in ICAO Doc 4522 A1-EC/74 von einzelnen Delegationen bzw. vom Sekretariat der ICAO vorgeschlagene Lösungen.

art, sondern bleiben weithin an seiner Oberfläche haften, an Äußerlichkeiten, die im einzelnen Falle durchaus auch beim Betrieb der sonstigen Verkehrsluftfahrt einmal gegeben sein können (man denke etwa an den immer mehr in Mode kommenden Flugtourismus; die Condor-Flugdienst GmbH etwa befördert bzw. fliegt den Sommer über zweifellos regelmäßig und in gewissem Sinne auch öffentlich etwa nach Mallorca oder Malaga, das Wesentliche ist eben, daß sie keine Luftverkehrsverbindung im obenbeschriebenen Sinn - hier nur ein Einzugsgebiet! - dorthin schafft). Sie sind also zweifellos als Indizien bei der Prüfung der in Wirklichkeit allein entscheidenden Frage: "wird hier eine Luftverkehrsverbindung geschaffen und unterhalten oder nicht?" zu verwenden, haben aber keinerlei abschließenden Unterscheidungswert.

Darüber hinaus sind die bisherigen Definitionsversuche auch häufig dadurch noch besonders belastet, daß man versuchte, die auf ganz anderer Ebene liegende Aufgabe, den einzelnen Unterarten der Verkehrsluftfahrt jeweils ihren eigenen Aufgabenbereich zuzuweisen (vgl. unten III), bereits bei ihrer Definition mitzulösen, sie also weniger als das zu definieren, was sie rein empirischer Erkenntnis nach sind, sondern vielmehr als die Erfüllung der Aufgabe, die man ihnen zuweisen wollte ¹⁾.

Demgegenüber soll im Folgenden der institutionelle Begriff des Luftlinienverkehrs zugrunde gelegt werden.

III. DIE STELLUNG DES LUFTLINIENVERKEHRS IM GESAMTVERKEHR

Der so definierte Luftlinienverkehr ist, wie wir bereits gesehen haben, nicht die einzige Tätigkeit, die der Befriedigung der Verkehrsbedürfnisse der Allgemeinheit dient. Die gleiche Funktion erfüllt vielmehr - wenn auch, wie wir sahen, weit weniger wirkungsvoll - auch die sonstige Verkehrsluftfahrt, sie wird auch von den übrigen Verkehrsarten - See- und Binnenschiffahrt, Eisenbahnverkehr, Verkehrskraftfahrt (road transport) - erfüllt. Es ist deshalb noch vor der Schaffung einer wirtschaftlich-politischen Ordnung für die jeweilige einzelne Verkehrsart zunächst einmal die Aufgabe der zuständigen Ordnungsmächte (im Zweifel der Staaten), einer jeden von ihnen im Rahmen eines Gesamtsystems den ihr zukommenden Wirkungsbereich zuzuweisen und so zu erreichen, daß sie sich nicht in nutzlosem Kräfteverschleiß gegenseitig schaden, sondern statt dessen in harmonischer Weise - jede an dem Platz wo sie die wirkungsvollste ist - zusammenarbeiten und sich

¹⁾Vgl. etwa manche in ICAO Doc 4522 A1-EC/74 von einzelnen Delegationen bzw. vom Sekretariat der ICAO vorgeschlagene Lösungen.

ergänzen. Das damit aufgeworfene Problem ist allerdings nicht juristischer sondern volkswirtschaftlicher Natur, doch soll es hier zur Klärung des (möglichen) tatsächlichen Umfangs des uns allein interessierenden Luftlinienverkehrs ganz kurz gestreift werden.

1) Das Verhältnis der Verkehrsluftfahrt zu den anderen Verkehrsarten

Die Aufteilung der Verkehrsaufgaben zwischen der Verkehrsluftfahrt einerseits und den anderen Verkehrsarten andererseits wird natürlich, je nach der Lage des einzelnen Staates (an einem Weltmeer - im Inneren eines straßen- und eisenbahnmäßig gut erschlossenen - eines insoweit schlecht erschlossenen Kontinents), seiner Größe und geographischen Oberflächengestaltung sowie der Leistungsfähigkeit seiner einzelnen Verkehrszweige weitgehend verschieden sein. Allgemein kann man jedoch feststellen, daß die Befriedigung der Bedürfnisse der Allgemeinheit nach der Beförderung von Personen und Post über weite Strecken, insbesondere zwischen den Kontinenten, heute einhellig als Aufgabe vor allem der Verkehrsluftfahrt angesehen wird, die sich insoweit auch tatsächlich ganz eindeutig durchgesetzt hat. Hinsichtlich der Befriedigung der Frachttransportbedürfnisse über solche weiten Entfernungen stehen demgegenüber eher die Bodenverkehrsmittel, insbesondere See- und Binnenschifffahrt und Eisenbahnverkehr, im Vordergrund, doch wird die Befriedigung der Bedürfnisse nach der Beförderung besonderer - etwa sehr hochwertiger oder leicht verderblicher oder sehr empfindlicher - Güter hier ebenfalls weitgehend als legitime Aufgabe der Verkehrsluftfahrt betrachtet, die sich im übrigen gegenwärtig im Zeichen der großen Strahl- und Propellerturbinen-Nurfrachtflugzeuge durchaus bemüht, ihre Berufung insoweit überhaupt künftig in noch größerem Umfang nachzuweisen und bestätigt zu erhalten.

Im Kurzstreckenbereich wird der Verkehrsluftfahrt diese Priorität vor den anderen Verkehrsarten dagegen in der Regel nur von solchen Staaten eingeräumt, die über ein ungenügendes Bodenverkehrssystem verfügen (Brasilien, die meisten afrikanischen Staaten), während sonst (etwa in Europa) insoweit meist der Eisenbahn und der Verkehrskraftfahrt der Vorrang zugestanden wird (vergl. etwa die anlässlich der Eröffnung des Airbus-Dienstes der Deutschen Lufthansa zwischen Hamburg und Frankfurt sichtbar gewordene Tendenz des Bundesverkehrsministeriums, von der Deutschen Lufthansa zu verlangen, daß auf innerdeutschen Strecken ihre Tarife über denen der Bundesbahn liegen müssen).

Im Mittelstreckenbereich schließlich wird der Verkehrsluftfahrt meist hinsichtlich der Befriedigung der Bedürfnisse der Allgemeinheit nach der Beförderung von Personen und Post die erste Stelle zuerkannt - allerdings oft nur neben anderen Verkehrszweigen, insbesondere der Eisenbahn, vergl. die Einführung der schnellen TEE-Züge in Europa - während die ihr im Frachtverkehr zugedachte Rolle hier nur unbedeutend ist.

Tatsächlich wird übrigens auch gerade hier im Verhältnis zwischen den einzelnen Verkehrszweigen dem Spiel der Konkurrenz oft ein beachtlicher Raum gelassen, was allerdings im Verhältnis zwischen der Verkehrsluftfahrt und den anderen Verkehrsarten nur relativ selten zu anderen Ergebnissen als den oben als beabsichtigt beschriebenen führt (etwa in England, wo die Verkehrsluftfahrt auch im Nahverkehrsbereich - etwa zwischen London und Schottland - die Eisenbahn weitgehend verdrängen konnte und durfte).

2) Das Verhältnis zwischen Luftlinienverkehr und sonstiger Verkehrsluftfahrt

Innerhalb des so der Verkehrsluftfahrt zugewiesenen oder überlassenen Wirkungsbereiches muß dann noch ihren beiden großen Unterarten, dem Luftlinienverkehr und der sonstigen Verkehrsluftfahrt, jeweils der ihnen zukommende Platz zugeteilt werden. Das ist hier sogar von ganz besonderer Bedeutung, weil diese beiden Luftverkehrszweige sich nämlich nicht - wie manche Autoren behaupten ¹⁾ und wie das im Verhältnis zwischen Verkehrsluftfahrt und den anderen Verkehrszweigen weitgehend wirklich der Fall ist - nur gegenseitig ergänzen sondern vielmehr auch in durchaus heftigen Konflikt miteinander geraten können. Die sonstige Verkehrsluftfahrt ist ja, wie wir gesehen haben, nicht nur etwa eine für bestimmte Sonderzwecke geeignete Unterform der Verkehrsluftfahrt neben dem Luftlinienverkehr sondern vielmehr ihre eigentliche Urform, die potentiell auch die Aufgabe des spezialisierten Luftlinienverkehrs miterfüllen könnte, wenn auch erheblich weniger wirkungsvoll (bei der Seeschifffahrt gab es ursprünglich ja auch nur den Trampverkehr). Sie ergänzt diesen also nur insoweit, als sie auch Beförderungswünsche befriedigen kann, die er offenlassen müßte, konkurrenziert ihn aber daneben durchaus auch in seinem eigenen Bereich. Gegenüber dieser Konkurrenz aber ist der Luftlinienverkehr, sofern sie eine gewisse Intensität erreicht, ausgesprochen empfindlich, da sie ihm nicht nur in seinem Aufgabenbereich Verkehrskunden abwirbt, sondern vor allen Dingen seinen Bemühungen um eine möglichst weitgehende Kanalisierung der Verkehrsströme direkt entgegenarbeitet und ihn aus Wettbewerbsgründen daran hindert, dieses eigentliche Fundament seiner Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit optimal auszubauen. Es ist deshalb zum Schutze des Luftlinienverkehrs als des von der Funktion der Verkehrsluftfahrt her gesehen wirkungsvolleren Verkehrsluftfahrtzweiges erforderlich, die sonstige Verkehrsluftfahrt aus seinem Wirkungsbereich - der Befriedigung der normalen, alltäglichen Luftverkehrsbedürfnisse - herauszuhalten und sie auf diejenigen Luftverkehrsaufgaben zu beschränken, die sie außerhalb dieses Bereiches erfüllen kann.

Das wird heute auch tatsächlich für den innerstaatlichen wie den internationalen

1) Beispielsweise Chauveau, Les Transports.

Raum ganz allgemein erkannt und anerkannt. Der Art, wie diese Ordnungsaufgabe, insbesondere in den verschiedenen innerstaatlichen Rechten, gelöst worden ist, im einzelnen nachzugehen, würde an dieser Stelle allerdings zu weit führen. Als für Westeuropa besonders bedeutungsvoll soll jedoch kurz auf die einschlägige Regelung des von 17 westeuropäischen Staaten unterzeichneten "Mehrseitigen Abkommens über gewerbliche Rechte im nichtplanmäßigen Luftverkehr in Europa" vom 30.4.1956 (BGBl II S. 821) hingewiesen werden, in dem der sonstigen Verkehrsluftfahrt der Vertragsstaaten folgender Wirkungsbereich zugewiesen und eröffnet wurde (Art 2):

Flüge im Dienste der Menschlichkeit oder zur Behebung eines Notstandes;

gelegentliche Taxiflüge auf Anforderung, vorausgesetzt, daß das Luftfahrzeug höchstens für 6 Fluggäste Sitzplätze hat und daß der Bestimmungsort von dem Mieter oder den Mietern gewählt und keinerlei Laderaum an die Öffentlichkeit weiterverkauft wird;

Flüge, bei denen eine einzige Person (natürliche Person, Firma, Gesellschaft oder Anstalt) den gesamten Laderaum zur Beförderung ihres Personals oder ihrer Waren mietet, vorausgesetzt, daß kein Laderaum weiterverkauft wird;

Einzelflüge, bei denen jedoch Luftfahrzeughalter und Gruppen von Luftfahrzeughaltern aufgrund dieses Buchstabens nicht berechtigt sind, mehr als einen Flug im Monat zwischen denselben zwei Verkehrszentren mit den ihnen zur Verfügung stehenden Luftfahrzeugen auszuführen;

der Einsatz von Luftfahrzeugen ausschließlich zur Beförderung von Fracht; und

der Einsatz von Luftfahrzeugen zur Beförderung von Fluggästen zwischen Gebieten, die keine hinreichend unmittelbare Verbindung durch planmäßigen Fluglinienverkehr miteinander haben.

Für die beiden letzten Arten von Betätigung wurde allerdings zugleich der Vorbehalt aufgenommen, daß jeder Vertragsstaat ihre Vornahme durch die sonstige Verkehrsluftfahrt unterbinden kann, wenn sie nach seiner Ansicht seinem Luftlinienverkehr schadet und hinsichtlich des zuletzt aufgeführten Ergänzungsverkehrs wurde weiterhin jedem Vertragsstaat das Recht eingeräumt, bei der Prüfung der Frage, ob die Gebiete, zwischen denen die Beförderung stattfinden soll, keine hinreichend unmittelbare Verbindung durch "Fluglinienverkehr" miteinander haben, den Umfang aller in Frage kommenden Einzugsgebiete des Luftlinienverkehrs nach seinem Ermessen zu bestimmen.

IV. INTERNATIONALER LUFTLINIENVERKEHR UND INNERSTAATLICHER LUFTLINIENVERKEHR

Es bleibt nun noch zu bestimmen, wann der Luftlinienverkehr, den wir nunmehr definiert und dessen Wirkungsbereich gegenüber den anderen Verkehrsarten wir nunmehr abgegrenzt haben, "international" ist und wann es sich demgegenüber um "nationalen", besser "innerstaatlichen" Luftlinienverkehr handelt.

Das Kriterium für die Abgrenzung ergibt sich dabei von selbst aus dem Zweck, zu dem sie vorgenommen werden soll: von völkerrechtlicher Relevanz kann in wirtschaftlich-politischer Hinsicht natürlich normalerweise nur der Teil des Luftlinienverkehrs sein, der zu wirtschaftlichen Beziehungen zwischen mehreren Staaten führt, während der Teil des Luftlinienverkehrs, der sich vollkommen innerhalb des Rahmens einer nationalen Volks- und Verkehrswirtschaft bewegt, insoweit uninteressant ist. Innerstaatlicher Luftlinienverkehr in diesem Sinne ist also praktisch die von den nationalen Luftverkehrsunternehmen im Inland durchgeführte Luftlinienverkehrs-Kabotage und internationaler Luftlinienverkehr dementsprechend derjenige Luftlinienverkehr, der nicht unter den Begriff der Kabotage fällt und die durch ausländische Luftverkehrsunternehmen in einem Staat betriebene Luftlinienverkehrs-Kabotage (im letzteren Falle bestehen ebenfalls wirtschaftliche Beziehungen zwischen den Heimatstaaten der fremden Unternehmen und dem Staat, in dem sie Kabotage betreiben; es handelt sich hier um eine Art Dienstleistungsexport - vgl. unten § 9 II).

Was auf dem Gebiet der Verkehrsluftfahrt unter Kabotage zu verstehen ist, bestimmt der oben (S. 4 A. 1) bereits einmal zitierte Art 7 der ChK; die Vornahme entgeltlicher (dazu siehe allerdings oben I) Luftbeförderungen zwischen zwei Punkten innerhalb eines einzigen Staates. Speziell für den Luftlinienverkehr - und zwar für dessen hier vertretenen institutionellen Begriff, der ja nicht auf die einzelne Beförderung, sondern auf die Herstellung und Unterhaltung einer Luftverkehrsverbindung abstellt - und für unsere Zwecke (d. h. unter Berücksichtigung des oben zu Kabotage durch ausländische Luftverkehrsunternehmen Gesagten) abgewandelt, ergibt die Bestimmung der ChK folgende Definition des innerstaatlichen Luftlinienverkehrs; innerstaatlicher Luftlinienverkehr ist die Herstellung und Unterhaltung von Luftverkehrsverbindungen zwischen Orten und Einzugsgebieten innerhalb des Gebietes eines Staates durch dessen eigene Luftverkehrsunternehmen. Internationaler Luftlinienverkehr ist dementsprechend dann die Herstellung und Unterhaltung von Luftverkehrsverbindungen entweder zwischen Orten und Einzugsgebieten im Gebiet verschiedener Staaten oder zwischen Orten und Einzugsgebieten innerhalb des Gebiets eines für die Luftverkehrsunternehmen fremden Staates. Von dieser Definition soll im Folgenden ausgegangen werden, wobei allerdings zunächst für die grundsätzlichen Erörterungen der folgenden Para-

graphen noch eine gewisse Vereinfachung dadurch erfolgen soll, daß davon ausgegangen wird, daß die Einzugsgebiete der Luftverkehrsverbindungen immer nur in demselben Staatsgebiet liegen wie die jeweiligen Einfallsorte. Im Folgenden wird zur Bestimmung des Charakters der einzelnen Luftverkehrsverbindungen deshalb zunächst nur noch von ihren Einfallsorten die Rede sein, während die Probleme der Einzugsgebiete, die sich über das Staatsgebiet ihres Einfallsortes hinaus erstrecken, in § 9 III 2 eigens besprochen werden sollen.

§ 2

DIE BEDEUTUNG DES INTERNATIONALEN LUFTLINIENVERKEHRS

Der (internationale) Luftlinienverkehr ist, wie wir gesehen haben, die unter dem Gesichtspunkt der Befriedigung der Verkehrsbedürfnisse der Allgemeinheit bei weitem leistungsstärkste und wirkungsvollste Form der Verkehrsluftfahrt, die ihrerseits, vor allem in den großen Entfernungsbereichen und für die Personen- und Postbeförderung, in ihren effektiven Leistungen alle anderen Verkehrsarten weit übertrifft; er erfüllt in diesem seinem Bereich die vorhandenen Beförderungswünsche nicht nur am besten und am schnellsten, sondern macht ihre Erfüllung vielfach überhaupt erst möglich. Er ist daher von höchster Bedeutung für alle, die an internationalem Verkehr ein Interesse haben - für den Einzelnen, für die ganze Staatengemeinschaft und für die einzelnen Staaten:

Der Einzelne erfährt durch ihn eine früher niemals für möglich gehaltene Ausweitung seines Lebens- und Wirkungskreises über die ganze Erde hin und sieht Orte und Verbindungen in seiner Reichweite, die früher weit jenseits des ihm Zugänglichen gelegen hätten; man denke an den Kaufmann, der mit seiner Hilfe über die ganze Welt Geschäftsverbindungen anknüpfen und persönlich unterhalten kann, an den Politiker, dem er früher unmögliche Fühlungen und Besprechungen erlaubt, den Wissenschaftler, der durch ihn zu fruchtbaren weltweiten Kontakten und Austauschen befähigt wird, den Künstler oder Sportler, dem er für sein Wirken die ganze Welt eröffnet, oder auch ganz einfach an den Urlauber, dem er auch in einer normal bemessenen Urlaubszeit den Besuch ferner Länder und Kontinente ermöglicht.

Die Staatengemeinschaft erfährt durch die tausendfältigen von ihm vermittelten internationalen Kontakte eine früher nie erreichte faktische Intensität. Die "one world", in der die Ungerechtigkeiten der ihre Schätze ungleich verteilenden Natur in weitem Umfang durch allseitigen Austausch ausgeglichen werden, in der das Geschick jedes einzelnen Volkes mit dem aller anderen verknüpft ist und in der eine Weltkultur und Weltzivilisation über

alle nationalen Unterschiede hinweg alle Völker vereinigt, ist, soweit sie bereits verwirklicht ist, in erster Linie mit sein Werk und wird, soweit sie noch nicht realisiert ist, nur mit seiner Hilfe geschaffen werden können.

Der einzelne Staat schließlich erhält durch ihn die Möglichkeit, seine politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen zu allen anderen Staaten in einem früher unmöglichen Ausmaß auszuweiten und zu vertiefen. Er kann damit seine Stellung und sein Ansehen in der Völkergemeinschaft stärken - jede Gemeinschaft achtet den Geselligen am meisten und den kontaktarmen Einzelgänger am wenigsten -, seine Volkswirtschaft durch regen Austausch mit der der anderen Staaten fördern und beleben und seine Kultur in der Begegnung mit fremden Kulturen zugleich befruchten und verbreiten. Und da die einzelnen Staaten untereinander auf all diesen verschiedenen Gebieten ja nicht nur in gegenseitigen Beziehungen stehen, sondern - im Verhältnis zu den jeweiligen Dritten - zugleich auch in einem dauernden gegenseitigen Wettbewerb - um politisches Ansehen, um wirtschaftliche Betätigungsmöglichkeiten, um kulturellen Einfluß - ist die Bedeutung des internationalen Luftlinienverkehrs für sie umso größer, denn in diesem Wettbewerb kommt es ja ausschlaggebend auf die bessere Verkehrsverbindung zu diesen umworbenen Dritten an und die beste und schnellste Verbindung liefert eben der internationale Luftlinienverkehr (man bedenke beispielsweise, um wieviel loser die Beziehungen zwischen Europa und Südamerika ohne ihn sein müßten und wie schwach die Stellung Europas in diesem Raum gegenüber der etwa der USA, wenn nur diese letzteren auf dem Luftweg eine Tagesreise von dort entfernt lagen, Europa aber auf dem Seeweg 2 - 3 Wochen).

Ganz unabhängig von diesem seinem Wert als besonders leistungsstarke Verkehrsart ist der internationale Luftlinienverkehr aber für diejenigen Staaten, die ihn selbst - d. h. durch Luftverkehrsunternehmen ihrer Staatszugehörigkeit ¹⁾ unter ihrer Flagge und Kontrolle - betreiben (in diesem Sinne ist hier und künftig von "eigenem" internationalen Luftlinienverkehr der Staaten die Rede) auch noch in verschiedener anderer Hinsicht von erheblicher Bedeutung.

So erbringt der selbständige Betrieb eines weltweiten Netzes von Luftverkehrsverbindungen mit modernsten Maschinen und Methoden unter der Flagge eines Staates in unserem Zeitalter der Technik - zumal, wenn das Fluggerät gar noch aus der nationalen Produktion stammt - vor aller Welt den Beweis, daß dieser Staat

1) Der Terminus stammt vom Deutschen Reichsgericht - RGZ 6, 134 - das mit ihm dem Umstand Rechnung tragen wollte, daß der Begriff der Staatsangehörigkeit auf das rechtliche Band zwischen einem Staat und einer ihm zuzurechnenden juristischen Person nicht ganz zutrifft, vgl. auch Berber I S. 365/366.

nicht zurückgeblieben, sondern eben auf der Höhe unserer Zeit ist, bedeutet er gewissermaßen das Reifezeugnis einer Nation, genau so wie, um im Bild zu bleiben, ihre Leistungen auf den Gebieten der Kernphysik und der Weltraumfahrt heutzutage ihr Doktordiplom darstellen - weswegen es nur natürlich und folgerichtig ist, wenn heute jeder junge Staat von Ghana bis Madagaskar mit als erstes nach Erlangung der Unabhängigkeit einen repräsentativen "national flag carrier" ins Leben ruft ¹⁾ und wenn die führenden Industrienationen England/Frankreich, USA und UdSSR derzeit in einem heißen Kopf-an-Kopf-Rennen um die Entwicklung und Einführung eines Überschallverkehrsflugzeuges stehen.

Hinzu kommt, daß ein eigener internationaler Luftlinienverkehr für die Staaten einer der repräsentativsten und eindrucksvollsten Wege ist, in einem fremden Lande und seinem öffentlichen Bewußtsein präsent zu sein und ihre Farben zu zeigen, was insbesondere für eine Weltmacht mit weltweiten Interessen und Ambitionen ja von höchster Bedeutung ist. Daher der Wunsch aller halbwegs bedeutender Staaten nach eigenen Langstreckenverbindungen zu allen 5 Kontinenten, das Bestreben jeder Großmacht auf möglichst intensiven und übermächtigen Luftlinienverkehr in ihren jeweiligen Interessen- und Einflußsphären und das Bemühen von Staaten, die auf andere Staaten Einfluß nehmen wollen, Luftverkehrsverbindungen dorthin zu betreiben ²⁾. Und mit daher auch in vielen Fällen die ganze aufwendige und repräsentative Schau vom feudal eingerichteten Stadtbüro bis zur strategisch angebrachten Leuchtreklame, die an den ausländischen Stationen aufgezogen wird - und wer hätte sich noch nicht gefreut, in einer fremden Großstadt sein Land, etwa durch die Deutsche Lufthansa, eindrucksvoll und würdig vertreten zu finden ³⁾.

Von ganz besonderer Bedeutung ist eigener internationaler Luftlinienverkehr (bzw. seine persönlichen und sächlichen Mittel) schließlich unter militärisch-strategischen Gesichtspunkten als Teil der Luftgeltung einer Nation, ihrer "indivisible air power", von der der bekannte amerikanische Luftrechtler Prof. John C. Cooper schreibt ⁴⁾: "Air power is the ability of a nation to act through the air space. . .

1) Vgl. den berühmten Stoßseufzer eines - offensichtlich englischen - Beobachters, die jungen Staaten täten sofort nach ihrer Gründung 3 Dinge "invent a flag, blow up a statue of Queen Victoria and start a national airline".

2) Vergl. z.B. die intensiven und wirtschaftlich kaum erklärbaren einschlägigen Bemühungen der USA und der UdSSR in den blockfreien Staaten.

3) Mercedes-Stern, VW-Zeichen und Lufthansa-Kranich vertreten das Prestige der Bundesrepublik als starker Industrienation im Bewußtsein der breiten Massen im Ausland wahrscheinlich wirkungsvoller - und erwerben ihr dort mehr good will - als alle gezielte Öffentlichkeitsarbeit des Auswärtigen Amtes das vermag.

4) Air Power and the Coming Peace Treaties, S. 442.

It is a part of national power, to be used at home or abroad, in peace or in war. Though its uses are various, both military and civil, it is basically indivisible". Tatsächlich stellen ja sowohl die im Luftlinienverkehr verwandten großen Transportflugzeuge als auch die für ihn geschaffenen Navigations- etc. -anlagen als auch die in seiner Durchführung im Allwetterflug über allen Kontinenten erfahrenen Besatzungen hochwertiges Kriegspotential dar, das im Falle eines Konflikts sofort für militärische Einsätze zur Hand ist. Werden doch viele der bekanntesten Verkehrsflugzeugmuster schon heute in Friedenszeiten in leicht abgewandelten Militärversionen in den Luftstreitkräften der ganzen Welt eingesetzt, von der alten DC3 alias C-47 über die Boeing 707/C-135 bis zur englischen VC-10, von den reinen Frachtflugzeugen wie der kanadischen CL-44, der englischen Whitworth Gloster Argosy und der amerikanischen Lockheed L-300/C-141 Starlifter ganz zu schweigen ¹⁾. Die Flotten und Besatzungen insbesondere des internationalen Luftlinienverkehrs sind also für die Staaten praktisch eine Art nutzbringend eingesetzter strategischer Reserve, was beispielsweise die USA ja auch ganz offen zugeben und praktizieren; dort vergibt, wie oben bereits einmal kurz erwähnt, das MATS (das zudem auch selbst über eine riesige Transportflotte verfügt) auf Charterbasis hochwillkommene militärische Transportaufträge an eine ganze Reihe von Luftverkehrsgesellschaften (überwiegend allerdings Unternehmen der sonstigen Verkehrsluftfahrt), die ihre Flotten dafür auf einem bestimmten Stand (z.B. Strahl- und Turbopropmaschinen) halten und im Bedarfsfall wenigstens teilweise zur Verfügung stellen müssen und diese sogenannte "Civil Reserve Air Fleet" umfaßt heute über 200 Flugzeuge mit Besatzungen! Und wenn man im speziellen Fall der Bundesrepublik bedenkt, daß die Bundeswehr derzeit über keinen einzigen Langstrecken-Strahltransporter und keinerlei Besatzung und Bodenpersonal dafür verfügt, dann gewinnt die Flotte der Deutschen Lufthansa mit ihren Boeing 707 und 720 samt dazu gehörigen erstklassigen Besatzungen und Wartungsmöglichkeiten offensichtlich ein ganz besonderes Gewicht.

Die Bedeutung des internationalen Luftlinienverkehrs ist somit sowohl unter dem Gesichtspunkt seiner hervorragenden Leistungen als Mittel des heute für alle lebensnotwendigen internationalen Verkehrs als auch unter sonstigen Gesichtspunkten für den Einzelnen wie für die Staatengemeinschaft, insbesondere aber für die einzelnen Staaten, sehr groß. Ihr wird in der weiteren Betrachtung immer wieder Beachtung zu schenken sein.

1) Verwendbarkeit auch für das Militär wird von den Flugzeugherstellern meist ganz bewußt von Anfang an mit angestrebt, da der Absatz natürlich viel größer ist, wenn auch die Streitkräfte sich für ein Muster interessieren.

DER WIRTSCHAFTLICHE BETRIEB DES INTERNATIONALEN LUFTLINIENVERKEHRS

Für den wirtschaftlichen Betrieb des nunmehr in seinem gegenständlichen Umfang fixierten und in seiner überragenden Bedeutung erkannten internationalen Luftlinienverkehrs lassen sich theoretisch zwei einander direkt widersprechende Grundmodelle aufstellen.

Nach dem einen ist der internationale Luftlinienverkehr eine Angelegenheit privatwirtschaftlicher Betätigung unter weitestgehender Beschränkung der öffentlichen Gewalt auf kontrollierende und überwachende Funktionen, insbesondere hinsichtlich des Wettbewerbs unter den verschiedenen in jedem Staat normalerweise vorhandenen Luftlinienverkehrsunternehmen. Diese selbst - im Zweifel, wie gesagt, mehrere in jedem Staat, von den verschiedensten Größenordnungen - sind dabei privatwirtschaftliche Unternehmen im ursprünglichen Sinne freien Unternehmertums (an denen die öffentliche Hand als Fiskus natürlich beteiligt sein kann), die nach dem Gewinnprinzip handeln, d. h. ihr Streben ist auf die Erwirtschaftung eines möglichst großen Gewinns gerichtet, der einerseits durch die Festsetzung entsprechend kalkulierter von den Benutzern zu entrichtender Beförderungstarife und zum anderen durch möglichstste Rationalisierung des Betriebs unter Vermeidung aller verlustbringenden Aktionen zu erzielen ist. Die über den Kreis der unmittelbaren Benutzer hinaus insbesondere den Staaten (vor allem aus ihrem eigenen internationalen Luftlinienverkehr) entstehenden Vorteile fallen diesen dabei, gewissermaßen als by-products, umsonst zu, auf der anderen Seite aber werden diese Gesichtspunkte bei Planung, Aufbau und Betrieb der einzelnen Streckennetze auch nicht berücksichtigt, vielmehr wird dabei nur unter rein betriebswirtschaftlichen Erwägungen entschieden ¹⁾.

Nach dem anderen dieser Grundmodelle aber ist der internationale Luftlinienverkehr eine Angelegenheit, die wegen ihrer überragenden Bedeutung für den Einzelnen wie die Gemeinschaft nicht als privatwirtschaftliches Gewerbe, sondern als öffentliche Aufgabe von den Staaten abzuwickeln ist. Diese betreiben ihn danach entweder selbst in unmittelbarer Verwaltung oder sie vertrauen ihn einer oder jedenfalls wenigen öffentlichen Anstalten oder gemeinnützigen, privatrechtlich organisierten Unternehmen an und der Grundsatz für seinen Betrieb ist dabei der, daß die unter Berücksichtigung aller hier in Frage kommenden (insbesondere auch der über das Wirtschaftliche hinausgehenden) Gesichtspunkte formulierten Aufgaben in möglichst rationeller, kostensparender Weise zu erfüllen sind. Von einem

1) Nur an dieses Grundmodell denken alle diejenigen, die für den Begriff der Verkehrsluftfahrt Entgeltlichkeit oder Gewerbsmäßigkeit verlangen, vgl. oben § 1 I.

Gewinn ist dabei grundsätzlich nicht die Rede - an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben bereichert man sich nicht - sondern nur von einer Deckung der entstehenden Kosten, die zum Teil den direkt begünstigten Benutzern weitergegeben werden - in Form eines Beförderungsentgelts oder einer Benutzungsgebühr, je nachdem ob das Verhältnis zwischen ihnen und den Unternehmen privatrechtlich oder öffentlichrechtlich (Beispiel: Post) ausgestaltet wird - und zum Teil der Gemeinschaft anfallen, die ja ebenfalls ihre gewichtigen Vorteile aus diesem Betrieb zieht (theoretisch ist es natürlich auch möglich, daß die Gemeinschaft alle Kosten übernimmt und den Benutzer überhaupt nicht besonders belastet - man vergleiche das in etwa verwandte Gebiet des Straßenbaus, wo dem Benutzer normalerweise ja auch kein besonderes Entgelt abverlangt wird - doch dürfte das in unserem Zusammenhang wohl nicht so naheliegend sein).

Es kann natürlich nicht Aufgabe dieser Untersuchung sein, diese beiden Modelle in ihren jeweiligen Vorzügen und Nachteilen gegeneinander abzuwägen oder für das eine oder das andere Stellung zu beziehen. Zum Verständnis der tatsächlich auf unserem Gebiet bestehenden Situation und Interessenlage ist es jedoch zweifellos erforderlich, zumindest zu wissen, welches dieser beiden Modelle sich tatsächlich in der Praxis durchgesetzt hat bzw. welche Kompromisse sich hier etwa abzeichnen.

Ein Blick auf die in den einzelnen Staaten insoweit bestehenden Verhältnisse zeigt uns, daß in einer Reihe von ihnen - insbesondere natürlich in denen mit kommunistischer oder sozialistischer Wirtschaftsordnung - tatsächlich mehr oder weniger klar das zweite dieser Grundmodelle verwirklicht wurde. In den meisten anderen aber - insbesondere in Westeuropa und in den USA - finden wir insoweit eine *prima facie* etwas widerspruchsvolle Situation vor.

Hier arbeiten nämlich auf der einen Seite die Luftlinienverkehrsunternehmen - meist organisiert in der Form privatrechtlicher Kapitalgesellschaften, oft unter erheblicher Beteiligung des Fiskus - ganz offensichtlich nach dem Gewinnprinzip, d.h. sie versuchen, unter Einsatz unternehmerischer Initiative (Tarifsenkungen zur Nachfrageerhöhung usw.) möglichst große Gewinne zu erwirtschaften (die dann als Beweis unternehmerischer Tüchtigkeit stolz weithin verkündet zu werden pflegen) und in manchen Staaten ist auch tatsächlich eine Mehrzahl solcher Unternehmen in teils scharfem gegenseitigen Wettbewerb (vgl. PAA und TWA in den USA) tätig. Auf der Seite der Unternehmen ist in diesen, den meisten, Staaten also das erste Grundmodell verwirklicht.

Hinsichtlich des Verhältnisses der jeweiligen öffentlichen Gewalt zu diesen Unternehmen aber wird hier auf der anderen Seite ganz überwiegend entsprechend dem zweiten Grundmodell vorgegangen, was seinen augenfälligsten Ausdruck darin findet, daß der internationale Luftlinienverkehr in diesen Staaten praktisch zu

einem bedeutenden Teil aus den öffentlichen Haushalten finanziert wird. Das springt am klarsten natürlich im Falle derjenigen Unternehmen ins Auge, die - wie etwa die Deutsche Lufthansa - in ihren jährlichen Bilanzen Defizite ausweisen (die Deutsche Lufthansa für 1963 allerdings erstmals nicht mehr), die dann durch Zuschüsse der öffentlichen Hand ausgeglichen werden. Es ist jedoch auch bei den allermeisten der anderen Unternehmen der Fall, denn deren stolz vorgewiesene positive oder ausgeglichene Bilanzen erweisen sich bei näherer Analyse in dieser Hinsicht meist als nicht ganz echt: oft sind es in Wirklichkeit nur Betriebsüberschüsse - d. h. der Überschuß der Einnahmen aus dem Flugbetrieb über dessen Kosten - die da vorgewiesen werden und von denen man erst noch die Abschreibungen, die Kosten langfristiger Schulden und dergleichen abziehen müßte, um auf das wirkliche Ergebnis des Abrechnungszeitraumes zu gelangen und in vielen Fällen stecken in diesen Ergebnissen auch bereits erhebliche öffentliche Leistungen drinnen, die - wie etwa Streckenzuschüsse, überhöhte Entgelte für die Beförderung von Luftpost ¹⁾ und dergleichen - unauffällig wie normale Betriebseinnahmen behandelt werden. Die öffentliche Unterstützung wird in all diesen Fällen taktvoll verschwiegen oder verschleiert, vorhanden ist sie deshalb trotzdem und es dürfte nur ganz wenige Unternehmen geben - wieviele kann auch der Eingeweihte angesichts der beschriebenen Praktiken nur schätzen - die den internationalen Luftlinienverkehr tatsächlich ohne staatliche Nachhilfe über längere Zeit hinweg gewinnbringend betreiben konnten ²⁾. Diese praktisch fast überall gewährte staatliche Hilfestellung kann aber nicht etwa als eine Art vorübergehender Starthilfe für eine noch unausgereifte junge Industrie qualifiziert werden - der internationale Luftlinienverkehr ist seinen Kinderschuhen längst entwachsen; 134 Millionen Fluggäste in 1963 allein in den ICAO-Staaten (für den Luftlinienverkehr insgesamt) sind kein schüchterner Anfang mehr - sie ist vielmehr das Äquivalent dafür, daß von diesen mit Gewinnstreben arbeitenden Unternehmen in weitem Umfang Leistungen erbracht werden, die in sich unrentabel, für die Staaten aber aus anderen Gründen wünschenswert oder gar notwendig sind ³⁾. Es ist streng genommen ja nicht der internationale Luftlinienverkehr (bzw. überhaupt der Luftlinienverkehr), der da bezuschußt wird - jedes Unternehmen hat auch gewinnbringende Strecken - sondern der Teil seiner Operationen, der als unrentabel sonst aufgegeben würde, für die Staaten aber dennoch interessant ist. Auch in

-
- 1) Eine der ältesten Formen der Unterstützung, die vor allem von den Angelsachsen gerne angewandt wird.
 - 2) Im Augenblick scheint das Bild sich allerdings, insgesamt betrachtet, (für wie lange?) etwas mehr in Richtung auf weitgehende Deckung der Kosten durch die unmittelbaren Benutzer zu wandeln.
 - 3) Vergl. den Vorstandsbericht der Deutschen Lufthansa zur Hauptversammlung 1963.

diesen Staaten werden also - man vergleiche auch die oben in § 2 gebrachten Beispiele - im Ergebnis auch die über das Betriebswirtschaftliche des einzelnen Unternehmens hinausgehenden Gesichtspunkte des internationalen Luftlinienverkehrs berücksichtigt und fällt ein Teil der Kosten zum Ausgleich dafür nicht den unmittelbar begünstigten Benutzern sondern der mittelbar begünstigten Allgemeinheit an.

Man wird diese widerspruchsvolle Situation als Mittellösung, als Übergang zwischen beiden Grundmodellen, kennzeichnen und je nach Lage des einzelnen Falles von einem modifizierten privatwirtschaftlichen oder einem modifizierten gemeinwirtschaftlichen System sprechen können. Im ersteren Falle besteht die Modifikation darin, daß die Staaten sich mit ihren mit Blick aufs Gemeinwohl konzipierten Anliegen den privatwirtschaftlich arbeitenden Unternehmen praktisch ebenfalls als Kunden nähern und sie für deren Erfüllung entsprechend bezahlen. Die Unternehmen haben dabei also zwei Arten von Kunden; die Staaten, die bei ihnen die Herstellung und Unterhaltung dieser oder jener an sich unrentablen Verbindung "bestellen" - und dafür bezahlen - und die einzelnen Benutzer, die von dieser Verbindung dann Gebrauch machen und dafür ihr Beförderungsentgelt entrichten. Dieses System führt dann folgerichtig zur Erklärung des einzelnen vom Staat mit irgendwelchen derartigen Aufgaben betrauten Unternehmens zum "chosen instrument", was insbesondere zwischen den Weltkriegen sehr verbreitet war. Im anderen Falle aber ist die Modifikation darin zu erblicken, daß die Staaten das Unternehmen, dem sie die Durchführung des als Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrachteten internationalen Luftlinienverkehrs übertragen und dem sie dafür die unter Berücksichtigung aller einschlägigen Gesichtspunkte konzipierten Ziele stecken, nicht nach fiskalischen Gesichtspunkten organisieren und arbeiten lassen, sondern wie ein privatwirtschaftliches Unternehmen, weil sie sich davon nämlich eine insgesamt rationellere Arbeitsweise desselben versprechen. Diese Deutung liegt vor allem in den Fällen nahe, in denen die Unternehmen ganz oder überwiegend dem Fiskus gehören¹⁾; daß dieser sich an ihnen beteiligte, um Gewinne zu erzielen, dürfte wohl nirgends wahrscheinlich sein).

Das privatwirtschaftliche Grundmodell in reiner Form ist dagegen heute, wenn überhaupt, nur noch in seltenen Ausnahmefällen zu finden (insbesondere nicht in den USA - dort wird heute ziemlich klar seine oben beschriebene modifizierte Form angewandt). Dieses Grundmodell hat in den Anfangszeiten des internationalen Luftlinienverkehrs eine Zeitlang eine gewisse Rolle gespielt - man denke an den berühmten Ausspruch Churchills, nach dem "civil aviation must fly by itself" - es ist jedoch schon bald darauf von den meisten Staaten verlassen worden und es

1) Das traf im August 1963 bei damals 92 Mitgliedern der IATA (vergl. unten § 13 II) für mindestens 52 Gesellschaften zu, wie aus einer in einigen Fällen durch Industrienachrichten ergänzten Aufstellung in INTERAVIA 1963, 1491 ff hervorgeht.

ist auch nicht zu übersehen, daß die Tendenz auch heute noch ganz eindeutig in die andere Richtung geht. In der Praxis bewegt der internationale Luftlinienverkehr sich heute auf der ganzen Welt entweder ganz im gemeinwirtschaftlichen Bereich oder aber in jenem meist als gemischtwirtschaftlich bezeichneten Raum, in dem privatwirtschaftliche und -rechtliche Formen weitgehend mit öffentlichen Aufgabenstellungen und Intentionen sowie mit staatlicher Kontrolle und Hilfestellung verquickt sind und in dem heute in zunehmendem Maße die Leistungen der sogenannten Daseinsvorsorge - zu denen man häufig auch Verkehrsleistungen rechnet - erbracht werden.

§ 4

DIE TECHNISCH-SICHERHEITLICHE UND DIE WIRTSCHAFTLICH-POLITISCHE ORDNUNG DES LUFTLINIENVERKEHRS

Die Luftfahrt ist mit einer ganzen Reihe besonderer Gefahren verbunden, die sich sowohl gegen unbeteiligte Dritte als auch gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung als auch natürlich gegen die Beteiligten selbst (d. h. vor allem die Insassen der Luftfahrzeuge) richten können. Luft hat ja keine Balken - wie leicht kann also ein Luftfahrzeug, das nicht vollkommen lufttüchtig ist oder schlecht geführt wird, abstürzen und dabei, etwa wenn es in ein dichtbesiedeltes Stadtgebiet oder auf irgendwelche industrielle Anlagen fällt, gewaltigen Schaden anrichten! Wie schnell können sich, vor allem beim Blindflug mit den heute üblichen Geschwindigkeiten, Kollisionen in der Luft ereignen! Wie relativ einfach ist es, mit Hilfe eines Luftfahrzeugs Spionage zu treiben oder die Zollgesetze eines Landes zu umgehen, indem man Schmuggelgut im Flug über die Grenze bringt und im Landesinneren ausladet oder abwirft!

All diesen Gefahren muß die für das Wohl der Allgemeinheit verantwortliche öffentliche Gewalt entgegenzuwirken und vorzubeugen versuchen, indem sie Fragen wie die folgenden:

Wer darf selbst fliegen, welche Bedingungen muß er erfüllen und welche Ausbildung muß er durchlaufen haben?

Mit was für Fluggerät darf geflogen werden, wie muß es beschaffen sein und wie muß es gewartet werden?

Wo darf und wo darf nicht geflogen werden?

Wie muß geflogen werden?

Welche Vorkehrungen und Maßnahmen müssen am Boden getroffen werden?

aufgreift und mehr oder weniger detailliert regelt. Der Charakter all dieser Regelungen (Normen und auf diesen beruhender einzelaktlicher Gestaltungen) ist dabei naturgemäß vor allem technisch - sie regeln ja alle irgendwie den technischen Vorgang des Fliegens bzw. seine Voraussetzungen - und zugleich - es handelt sich ja überall um Gefahrenabwehr - sicherheitlich (im Sinne der älteren deutschen Verwaltungsrechtsterminologie "polizeilich"). Sie zeigen in ihrer Gesamtheit (zusammen mit den dazugehörigen administrativen usw. Vorschriften - Zuständigkeitsregelungen, Verfahrensregeln etc.) das Bild einer einheitlichen, geschlossenen rechtlichen Ordnung, die wir hier als technisch-sicherheitliche bezeichnen wollen und der der Luftlinienverkehr - der insoweit als solcher kaum besonders hervortritt - natürlich ebenso unterworfen ist wie alle anderen Luftfahrtzweige. Derartige technisch-sicherheitliche Ordnungen haben heute alle Staaten für die Luftfahrt in ihrem Bereich geschaffen.

Darüber hinaus erhebt sich jedoch die Frage, ob die Luftfahrt oder doch wenigstens der eine oder andere Teil davon nicht auch in politischer und wirtschaftlicher Hinsicht einer gewissen Regulierung bedarf - schließlich ist beim Fliegen unter Umständen nicht nur die damit verbundene Gefahr, sondern auch der damit erzielte Erfolg für die Gemeinschaft relevant. Unter diesem Gesichtspunkt tritt der Luftlinienverkehr, wie wir in § 1 oben sahen und wie wir ihn dort definierten, ganz klar als eigene, selbständig zu beurteilende Kategorie hervor und die Antwort auf die obengestellte Frage kann unter Berücksichtigung des in den §§ 2 und 3 Festgestellten nur positiv ausfallen. Der Luftlinienverkehr bedarf - und auch das ist heute in allen Staaten anerkannt - neben der eingangs beschriebenen technisch-sicherheitlichen auch einer wirtschaftlich-politischen Ordnung.

Diese wirtschaftlich-politische Ordnung des Luftlinienverkehrs muß die folgenden Fragen beantworten:

Welche Luftverkehrsverbindungen (zwischen welchen Orten, mit welchen Einzugsgebieten) sollen geschaffen oder zugelassen werden, welche sind - etwa aus politischen Gründen oder unter dem Gesichtspunkt der Priorität einer anderen Verkehrsart oder der Kanalisierung - zu verhindern?

Welche Unternehmen sollen diese Verbindungen schaffen und unterhalten?

Wie sollen diese Verbindungen aussehen (wofür sollen sie bestimmt sein - Passagiere, Fracht etc. -, wie umfangreich und zu welchen Bedingungen - Tarife - sollen sie bedient werden)?

Der Charakter ihrer Regelungen (auch hier normativer Bestimmungen und auf diesen beruhender einzelaktlicher Regelungen) ist dabei vor allem politisch, insofern sie nämlich (wirtschafts-) politische Entscheidungen in die Wirklichkeit umsetzen und Interessenkonflikte ausgleichen sollen und zugleich in dem Sinne wirtschaft-

lich, daß die Tätigkeit "Luftlinienverkehr" durch sie als volkswirtschaftlicher Faktor geordnet wird (gewisse formelle Regelungen wie Zuständigkeitsregeln etc. kommen natürlich auch hier noch hinzu).

Der Luftlinienverkehr ist also praktisch zugleich zwei verschiedenen rechtlichen Ordnungen unterworfen, dergestalt, daß jede in seinem Rahmen durchzuführende Aktion im Endeffekt nur dann zulässig ist, wenn beide Ordnungen sie erlauben. Trotzdem jedoch ist die scharfe Trennung dieser beiden nach Charakter und Ziel ja völlig verschiedenen rechtlichen Ordnungen und die Betrachtung jedes auftretenden Problems allein in seinem diesbezüglichen Zusammenhang, wie das hier für die wirtschaftlich-politische Seite erfolgen soll, eine unumgängliche Notwendigkeit. Jede Vermengung der Regelungen der beiden verschiedenen Ordnungen muß notwendigerweise zu Verwirrung und schließlich zu falschen Schlüssen und Ergebnissen führen!

Diese saubere Scheidung der uns interessierenden wirtschaftlich-politischen Ordnung des Luftlinienverkehrs von seiner technisch-sicherheitlichen, wie sie trotz gewisser Ansätze - beispielsweise gewisser Kompetenzregelungen in einzelnen Landesrechten ¹⁾ - bisher leider nicht in genügender Klarheit praktiziert wurde, wird im völkerrechtlichen Bereich dazu führen, daß manche in unserem Zusammenhang gewöhnlich herangezogene und verwandte Begriffe bei unseren Erörterungen nicht erscheinen werden - so z.B. die Gebietshoheit der Staaten im Luftraum über ihrem Gebiet und die Staatsangehörigkeit der Luftfahrzeuge. Diese Begriffe gehören in den Bereich der technisch-sicherheitlichen Ordnung, wo sie zweifellos ihren wichtigen Platz haben, hier aber kommt es nicht auf sie an, sondern statt dessen allein auf die Zugehörigkeit der Einzugsgebiete der Luftverkehrsverbindungen zum Gebiet der einzelnen Staaten und auf deren Wirtschaftshoheit bzw. auf die Staatszugehörigkeit der Luftlinienverkehrsunternehmen. Sie wird uns eben dadurch die wahren Zusammenhänge auf unserem Gebiet umso klarer erkennen lassen - beispielsweise, daß es normalerweise nicht der Anblick ausländischer Luftfahrzeuge in ihrem nationalen Luftraum ist, der die Staaten so weitgehend irritiert (der allgemeinen Luftfahrt der anderen Vertragsstaaten haben die Partner der ChK - Art 5 I! - ihren Himmel ja ohne weiteres in weitem Umfang geöffnet), sondern die Schaffung und Unterhaltung von Luftverkehrsverbindungen zu oder in ihrem Gebiet (d. h. von Verbindungen, bei denen wenigstens ein Einfallsort in ihrem Gebiet liegt oder ein Einzugsgebiet sich auf dieses erstreckt) durch ausländische

1) In manchen Staaten sind für die Verwaltungsaufgaben im Rahmen der beiden Ordnungen im Prinzip verschiedene Behörden zuständig, so in den USA: Civil Aeronautics Board (CAB - wirtschaftlich) und Federal Aviation Agency (FAA - technisch) und in England: Air Transport Licensing Board (ATLB - wirtschaftlich) und Air Registration Board (ARB - technisch).

Luftlinienverkehrsunternehmen. Und sie wird uns dadurch auch davor bewahren, etwa in eine ähnliche Grube zu fallen, wie sie den Autoren des schon mehrfach herangezogenen Art 7 der Chk zum Verhängnis wurde; indem diese nämlich in dieser wirtschaftlich-politischen Bestimmung den technisch-sicherheitlichen Begriff der Staatsangehörigkeit des Luftfahrzeugs statt des an sich dahingehörenden der Staatszugehörigkeit des das Luftfahrzeug einsetzenden Unternehmens verwendeten, fixierten sie dort das vom Sinn der Vorschrift her gesehen völlig absurde Ergebnis, daß - um die Terminologie dieser Vorschrift einmal zu übernehmen - eine von einem einheimischen Unternehmen im Inland mit einem gecharterten ausländischen Flugzeug vorgenommene Beförderung unter den Kabotagevorbehalt fällt, nicht aber eine von einem ausländischen Unternehmen im Inland vorgenommene Beförderung, zu der ein inländisches Luftfahrzeug gechartert wurde.

Diese Unterscheidung wird in der Tat eine der wichtigsten Voraussetzungen für alle weiteren Betrachtungen sein.

§ 5

DIE WIRTSCHAFTLICH-POLITISCHE ORDNUNG DES INTERNATIONALEN LUFTLINIENVERKEHRS ALS AUFGABE DES VÖLKERRECHTS

Die Schaffung der soeben beschriebenen wirtschaftlich-politischen Ordnung des Luftlinienverkehrs ist naturgemäß die Aufgabe der Staaten, die sie im Rahmen ihrer sogenannten Wirtschaftshoheit erfüllen und zwar innerhalb des doppelten ihnen gesetzten gegenständlichen Wirkungsbereiches, nämlich mit Wirkung für ihr Staatsgebiet und für ihr Staatsvolk. Das bedeutet in praxi, daß jeder Staat hier zur landesrechtlichen Entscheidung folgender Fragen berufen ist:

Welche Luftverkehrsverbindungen sollen zwischen oder zu Orten in seinem Staatsgebiet geschaffen oder zugelassen werden, welche Unternehmen sollen sie schaffen und unterhalten und wie sollen sie aussehen?

Welche Luftverkehrsverbindungen zwischen oder zu Orten außerhalb seines Staatsgebietes sollen seine staatszugehörigen Unternehmen schaffen und wie sollen diese Verbindungen aussehen?

In concreto gibt es auf unserem Globus also nicht eine einzige wirtschaftlich-politische Ordnung des Luftlinienverkehrs, sondern vielmehr eine Vielzahl einzelner solcher Ordnungen, nämlich ebensoviele wie es Staaten gibt. Diese Pluralität der wirtschaftlich-politischen Ordnungen fällt allerdings dort nicht ins Gewicht, wo die einzelne Luftverkehrsverbindung zwischen zwei Orten innerhalb des Gebie-

tes desselben Staates geschaffen und unterhalten wird, dem auch das damit betraute Luftverkehrsunternehmen zugehört, also beim innerstaatlichen Luftlinienverkehr im Sinne unserer oben vorgenommenen Definition; hier kommt natürlich nur dessen einschlägige Landesrechtsordnung in Betracht. Beim internationalen Luftlinienverkehr im Sinne dieser unserer Unterscheidung wird sie dafür umso aktueller; soll eine Luftverkehrsverbindung zwischen einem Ort im Staate A und einem anderen Ort im Staate B geschaffen und unterhalten werden, so kommt darauf - sofern das damit betraute Unternehmen auch aus einem dieser beiden Staaten stammt - sowohl die einschlägige Landesrechtsordnung von A als auch die von B zur Anwendung, gehört das ausführende Unternehmen dabei einem dritten Staat C zu, so tritt - auf Grund seiner Personalhoheit gegenüber diesem Unternehmen - auch dessen Ordnung noch als dritte mit hinzu. Und der gleiche Gesichtspunkt trifft zu, wenn zwar beide Orte im Gebiet desselben Staates liegen, das Unternehmen aber aus einem anderen stammt; hier gilt die Ordnung des ersteren auf Grund seiner Gebietshoheit und daneben (natürlich nur mit Wirkung für das Unternehmen) die des letzteren, der insoweit die Personalhoheit besitzt. Die Schaffung und Unterhaltung der konkreten Luftverkehrsverbindung durch das konkrete Unternehmen muß in diesen Fällen jeweils nach sämtlichen in Frage kommenden einzelstaatlichen Ordnungen zulässig sein, spricht auch nur eine ihr Veto, so kann das ganze Vorhaben nicht durchgeführt werden.

Bei der Schaffung dieser wirtschaftlich-politischen Ordnungen des Luftlinienverkehrs in ihren Landesrechten steht den Staaten - sofern sie sich nicht im Einzelfall durch völkerrechtliche Verträge anderen Staaten gegenüber in bestimmtem Sinne gebunden haben - eine reiche Skala verschiedener Möglichkeiten zur Auswahl. Sie können diese Ordnungen auf vollkommener Dienstleistungsfreiheit für in- wie ausländische Unternehmen aufbauen und frei Luftverkehrsverbindungen zwischen und zu Orten in ihrem Gebiet durch alle Unternehmen aufbauen und unterhalten lassen. Sie können ihrer jeweiligen Ordnung - und das ist heute im Zeichen der obenerwähnten Tendenz in Richtung auf die Behandlung jedenfalls des internationalen Luftlinienverkehrs als öffentliche Aufgabe durchaus die Regel - aber auch die Konstruktion des Verbots mit Erlaubnisvorbehalt zugrundelegen und jegliche ihrer Regelungsbefugnis unterfallende Betätigung im Luftlinienverkehr von der vorherigen Genehmigung durch ihre zuständigen Behörden abhängig machen (vergl. für das deutsche Recht die §§ 20 ff LuftVG). Dabei steht es dann weiter zu ihrer Entscheidung, ob sie den Antragstellern beim Vorliegen fest fixierter Voraussetzungen oder beim Fehlen festgelegter Versagungsgründe ein Recht auf die Erteilung dieser Genehmigung einräumen (gebundene Verwaltung) oder deren Erteilung oder Versagung ganz dem Ermessen ihrer Behörden überlassen wollen (freie Verwaltung), womit zugleich die Frage nach der Zulässigkeit von Auflagen oder Bedingungen bzw. der Aufhebung und des Widerrufs der Genehmigung eng zusammenhängt - Fragen, die schließlich tief in die Konstruktionsprinzipien ihres Wirtschaftsverfas-

sungs- und Verwaltungsrechts hineinführen.

Bei all dem sind sie keineswegs etwa gehalten, ausländische Luftlinienverkehrsunternehmen (und das heißt in praxi ja oft: fremde Fisci oder gar Anstalten!) genauso zu behandeln wie ihre eigenen oder auch nur alle ausländischen Unternehmen gleich zu behandeln; kein Staat ist verpflichtet, seine Volkswirtschaft (allgemein oder in bestimmten Zweigen) den Angehörigen aller anderen Staaten gleichermaßen zur Teilnahme daran zu eröffnen. Genau dies wurde zwar gegen Ende des vergangenen Jahrhunderts bzw. um die Jahrhundertwende, auf dem Höhepunkt der Epoche des liberalen Hochkapitalismus und des Imperialismus, in der Tat den fernöstlichen Staaten Japan und China zugemutet, als sie mit Gewalt dem Handel Europas bzw. der USA geöffnet wurden, ein Satz des Völkerrechts ist es jedoch nie gewesen. Vielmehr galt im Zeitalter des Merkantilismus ¹⁾ wie im darauffolgenden des Nationalismus ²⁾ der Satz, daß jeder Staat Herr seiner Außenwirtschaftsbeziehungen ist (zu denen der Dienstleistungsverkehr zwischen ihm und dem Ausland ebenso gehört wie der entsprechende Warenverkehr) und dieser Satz gilt heute, in einer Zeit des Gegensatzes zwischen radikal verschiedenen Wirtschaftssystemen, erst recht und wird speziell in unserem Zusammenhang auch überhaupt nicht mehr bestritten.

Die Herstellung und Unterhaltung einer Luftverkehrsverbindung zwischen Orten in verschiedenen Staaten oder innerhalb des Gebiets eines für das betreffende Luftverkehrsunternehmen fremden Staates, als welche wir den internationalen Luftlinienverkehr oben (§ 1 IV) definiert haben, muß also jeweils nach den einschlägigen rechtlichen Ordnungen mindestens zweier (unter Umständen sogar dreier) Staaten zulässig sein, wobei aber kein Staat durch das allgemeine Völkerrecht hinsichtlich der Ausgestaltung seiner Ordnung irgendwie gebunden ist. Diese Situation ist im internationalen Leben an sich keineswegs ungewöhnlich, sie ist vielmehr überall dort gegeben, wo eine wirtschaftliche Tätigkeit über den Bereich eines einzigen Staates hinausgreift und auch andere Staaten erfaßt; sie ist eine Grundsituation jeglichen internationalen Wirtschaftsverkehrs. In unserem Zusammenhang erhält sie jedoch durch gewisse besondere Umstände eine ganz spezielle Problematik. Wir haben ja oben (§ 3) gesehen, daß der internationale Luftlinien-

1) Vergl. Vattel, *Le Droit des Gens ou Principes de la Loi Naturelle*, Livre II §§ 21 - 27.

2) Fauchille, *Traité de Droit International Public* 1922 Vol. I S. 480/81
Hall, *A Treatise on International Law* 1884 § 13
Despagnet-Boeck, *Cours de Droit International Public* 1910 § 183
Calvo, *Le Droit International Théorique et Pratique* 1896 §§ 1303-1305
Pradier-Fodéré, *Traité de Droit International Public Européen et Américain* 1888 IV §§ 1899 ff.

verkehr von den Staaten ganz überwiegend als öffentliche Aufgabe betrachtet oder zumindest für die öffentlichen Interessen dienstbar gemacht wird. Das bedeutet aber, daß die Staaten sich insoweit eben nicht damit begnügen, sich unter dem Gesichtspunkt des *ordre public*, der Erhaltung eines fairen Wettbewerbs oder dergleichen kontrollierend und überwachend gewissermaßen als Zuschauer zu betätigen, sondern daß sie sich hier durchaus selbst engagieren, mit anderen Worten: eine mehr oder weniger zielbewußte Luftlinienverkehrspolitik betreiben. Die Staaten erarbeiten sich für den sie betreffenden internationalen Luftlinienverkehr - d. h. für den zu oder in ihrem Gebiet bzw. für den außerhalb desselben durch ihre jeweiligen staatszugehörigen Unternehmen betriebenen - eine jeweils eigene Ordnungsvorstellung, beantworten die eingangs noch einmal präzisierten Fragen im Rahmen einer in die Zukunft zielenden Planung mehr oder weniger detailliert im voraus und sind dann bestrebt, diese mehr oder weniger konkrete Ordnungsvorstellung und Planung durch die entsprechende Ausgestaltung ihrer jeweiligen einschlägigen rechtlichen Ordnung zu verwirklichen. Der oben bereits grundsätzlich geschilderte politische Charakter der wirtschaftlich-politischen Ordnung des internationalen Luftlinienverkehrs in ihren Landesrechten ist also nicht nur insofern gegeben, als diese Ordnung (wirtschafts-) politischen Grundsatzentscheidungen Rechnung trägt, er ist hier vielmehr in aller Regel bis dahin gesteigert, daß sie praktisch bis ins Detail als rechtliche Fixierung und Verwirklichung der jeweiligen nationalen Luftlinienverkehrspolitik erscheint (über deren Inhalt unten noch genauer zu sprechen sein wird).

Bei dieser Lage aber ist die Herbeiführung eines übereinstimmenden *Licet* aller beteiligten einzelstaatlichen Ordnungen zu einem bestimmten Vorhaben des internationalen Luftlinienverkehrs, d. h. zur Schaffung und Unterhaltung einer bestimmten Luftverkehrsverbindung durch ein bestimmtes Unternehmen, meist in Wahrheit keine Frage der Anpassung des letzteren an die Forderungen dieser einzelnen Ordnungen, sondern vielmehr eine Frage der Abstimmung der jeweiligen Luftlinienverkehrspolitik der betroffenen Staaten im Hinblick auf diese Verbindung. Diese Staaten müssen praktisch ihre Luftlinienverkehrsplanungen und -wünsche insoweit auf einen gemeinsamen Nenner bringen und sich auf das konkrete Projekt einigen, das sie dann gemeinsam tragen - nur ein solches Vorgehen wird der hier bestehenden Situation tatsächlich gerecht. Nicht juristisch zu bescheidende Anträge der Unternehmen auf den Erlaß bestimmter innerstaatlicher Verwaltungsakte sind also hier das richtige Mittel, sondern politische Verhandlungen unter den Staaten selbst, die durch beiderseitiges Geben und Nehmen zur Ausarbeitung eines gemeinsamen Programms führen, das dann in einer zwischenstaatlichen, völkerrechtlichen Vereinbarung fixiert wird, in deren Ausführung die einzelnen innerstaatlichen Ordnungen schließlich entsprechend gestaltet werden.

Dieses - heute in der Praxis ganz überwiegend geübte - Verfahren hat überdies den

weiteren Vorteil, daß die so gewonnenen Lösungen, da frei unter den beteiligten Staaten vereinbart und nun von ihnen gemeinsam getragen, im Zweifel eine größere Beständigkeit haben werden als wenn sie nur auf innerstaatlichen Genehmigungen aufgebaut wären, die ja unter Widerrufsvorbehalt erteilt und auch sonst oft leicht wieder aufgehoben werden können. Zwischenstaatliche Vereinbarungen, die für beide Teile Vorteile bringen, haben, selbst wenn sie Kündigungsklauseln enthalten oder nur jeweils für kürzere Zeitabschnitte geschlossen und dann jeweils verlängert werden, doch eine etwas größere Vermutung für ihren Fortbestand für sich als einseitige Entscheidungen der innerstaatlichen Behörden gegenüber ausländischen Unternehmen. Eine gewisse Sicherheit und Kontinuität aber ist gerade für den internationalen Luftlinienverkehr, der ja, wie wir oben gesehen haben, stark institutionelle Züge trägt, von großer Wichtigkeit.

Die Schaffung einer wirtschaftlich-politischen Ordnung des internationalen Luftlinienverkehrs rückt damit unversehens in die Sphäre des Völkerrechts; dort werden, zwischen den Staaten, die sachlichen Lösungen gewissermaßen vorgezeichnet, um dann innerhalb der einzelnen Staaten schließlich in deren landesrechtlichen Ordnungen verwirklicht zu werden. Diese letzteren Ordnungen werden dadurch keineswegs etwa überflüssig - das einzelne Unternehmen kann ja nur durch sie angesprochen werden und nur von ihnen seine Gebote und Verbote erhalten - sie werden jedoch ihrerseits nach den Anforderungen der entsprechenden völkerrechtlichen Ordnung des internationalen Luftlinienverkehrs ausgerichtet, in der die von den beteiligten Staaten gemeinsam entworfene Konzeption ihren Ausdruck gefunden hat, und übersetzen diese Konzeption gewissermaßen mit Wirkung für ihren jeweiligen Geltungsbereich für ihre eigenen Adressaten.

Nur von dem völkerrechtlichen Teil der wirtschaftlich-politischen Ordnung des internationalen Luftlinienverkehrs soll im Folgenden gesprochen werden.

§ 6

DIE RECHTSTECHNISCHE KONSTRUKTION DER VÖLKERRECHTLICHEN VEREINBARUNGEN ZUR WIRTSCHAFTLICH-POLITISCHEN ORDNUNG DES INTERNATIONALEN LUFTLINIENVERKEHRS

Bevor die Frage nach dem sachlichen Inhalt und Aufbau dieses völkerrechtlichen Teils der wirtschaftlich-politischen Ordnung des internationalen Luftlinienverkehrs angegangen werden kann, müssen kurz noch einige Probleme seiner rechtstechnischen Konstruktion geklärt werden.

I. DAS VERHÄLTNIS DER VÖLKERRECHTLICHEN LUFTLINIENVERKEHRSVEREINBARUNGEN ZU DEN INNERSTAATLICHEN RECHTSORDNUNGEN ZUM GLEICHEN GEGENSTAND

Aus den am Ende des vorangegangenen Paragraphen gemachten Ausführungen über das Wesen der völkerrechtlichen Vereinbarungen zur wirtschaftlich-politischen Ordnung des internationalen Luftlinienverkehrs und über die "Übersetzung" der in ihnen fixierten sachlichen Lösungen für die völkerrechtlich mediatisierten Einzelpersonen und Unternehmen durch die jeweiligen Landesrechtsordnungen ergibt sich für die rechtstechnische Konstruktion, daß das Verhältnis dieser Vereinbarungen zu den entsprechenden landesrechtlichen Ordnungen der Vertragsstaaten vom normalen Verhältnis Völkerrecht: Landesrecht etwas abweicht, indem die Staaten nämlich hier Fragen, die an sich ihrer Landesrechtsordnung gestellt sind, im Verhältnis untereinander abstimmen und eine bestimmte sachliche Lösung dafür vereinbaren, machen sie praktisch diese ihre landesrechtliche Ordnung insoweit direkt zum Gegenstand der völkerrechtlichen Vereinbarung und verpflichten sich gegenseitig, in ihr die vereinbarte Lösung zu verwirklichen.

Die Beurteilung etwaiger Konfliktsituationen ist hier also vollkommen klar: die Staaten müssen ihre Landesrechtsordnung der völkerrechtlichen Vereinbarung anpassen. Tun sie das nicht, so bleibt ihre widersprechende innerstaatliche Ordnung deshalb zwar durchaus in Kraft und für alle ihr Unterworfenen verpflichtend, die tatsächliche Lage also effektiv abweichend von der Vereinbarung geregelt, aber sie selbst haben sich eines glatten Vertragsbruchs schuldig gemacht und unterliegen nun allen vom Völkerrecht daran geknüpften Unrechtsfolgen. Und dagegen können sie sich dann auch nicht etwa darauf berufen, daß nach ihrem innerstaatlichen Organisationsrecht für die Gestaltung der wirtschaftlich-politischen Ordnung des internationalen Luftlinienverkehrs eine andere Stelle als die Regierung (die die Vereinbarung abgeschlossen hat) zuständig sei (etwa Bundesstaaten oder eine selbständige Institution der mittelbaren Verwaltung), die von der Regierung nicht direkt beeinflußt werden könne, denn kein Staat kann sich unter Hinweis auf sein Landesrecht über völkerrechtliche Verpflichtungen hinwegsetzen. In einem solchen Fall wird man vielmehr verlangen müssen, daß der Staat sein Organisationsrecht eben entsprechend ändert und die widerspenstige Stelle entweder wirkungsvoll zur Beachtung der abgeschlossenen völkerrechtlichen Vereinbarungen verpflichtet oder aber sie selbst zu seiner völkerrechtlichen Vertretung beruft, so daß sie ihre eigenen Vorstellungen schon beim Abschluß der Vereinbarungen mit anderen Staaten zur Geltung bringen kann.

II. DIE SOGENANNTEN KOMMERZIELLEN VERKEHRSRECHTE

Aus den besprochenen Vereinbarungen erwächst den Vertragsstaaten die völkerrechtliche Verpflichtung, die wirtschaftlich-politische Ordnung des internationalen Luftlinienverkehrs in ihren Landesrechten so auszugestalten, daß das gemeinsam aufgestellte Programm verwirklicht werden kann, d.h. praktisch, daß die gemeinsam beschlossenen Luftverkehrsverbindungen durch die dafür vorgesehenen Luftverkehrsunternehmen in der vereinbarten Weise geschaffen und unterhalten werden können. Dieser Verpflichtung entspricht für den oder die anderen Partner der Vereinbarung spiegelgleich das Recht, diese Gestaltung, sprich die Zulassung der Schaffung und Unterhaltung der gemeinsam beschlossenen Luftverkehrsverbindung durch das dafür vorgesehene Unternehmen in der vereinbarten Weise, zu verlangen. Man bezeichnet derartige Rechte als kommerzielle Verkehrsrechte im Gegensatz zu den technischen Verkehrsrechten oder Transitrechten, die zwar ähnlich konstruiert sind, aber in den Zusammenhang der technisch-sicherheitlichen Ordnung (wo darf geflogen werden?) gehören.

Diese kommerziellen Verkehrsrechte stehen also, was im allgemeinen Sprachgebrauch, wenn etwa von den "kommerziellen Rechten der Deutschen Lufthansa im Ausland" gesprochen wird, oft nicht zum Ausdruck kommt, den Staaten, nicht etwa den jeweils betroffenen Luftverkehrsunternehmen zu. Die letzteren können somit, wenn sie vom verpflichteten Staat entgegen der Vereinbarung bei der Schaffung und Unterhaltung der Luftverkehrsverbindung behindert werden, nicht selbst irgendwelche Rechte gegen ihn geltend machen, sondern müssen es seinem Vertragspartner (seinen Vertragspartnern) überlassen, sein (ihr) Recht auf ihre Zulassung im Rahmen der Vereinbarung mit den Mitteln, die das Völkerrecht zur Durchsetzung von Rechten gewährt, zur Geltung zu bringen. Sie sind nicht Träger, sondern Begünstigte, Destinatäre, Nutznießer dieser Rechte, die als völkerrechtliche Rechte natürlich nur Völkerrechts-Subjekten zustehen können. Ein Unternehmen, dem solche Rechte doch zur eigenen Inhaberschaft übertragen werden sollten, müßte also zunächst (was theoretisch natürlich möglich ist, praktisch aber bisher noch nie geschehen ist) durch die Staaten als geborene Völkerrechts-Subjekte zu einem künstlichen (gekorenen) Völkerrechts-Subjekt gemacht werden, so wie es heute etwa die UNO und ihre Spezialorganisationen sind.

Der Kreis der Destinatäre eines einem Staat eingeräumten kommerziellen Verkehrsrechts bestimmt sich natürlich nach dem Inhalt der Vereinbarung aus der es erwächst, er ist potentiell vollkommen unbeschränkt. Es können Unternehmen sein, die dem Berechtigten selbst zugehören und solche, die ihm nach ihrer Staatszugehörigkeit fremd sind ¹⁾, sie können klar genannt oder der Bestimmung des Berechtigten nach

1) In der Praxis wird auf Grund der sogenannten "substantial ownership clause" meist verlangt, daß der Staat, dem das Recht eingeräumt wird "substantial

seiner Wahl überlassen sein (designated carriers - in der Praxis wird ganz überwiegend dieser Weg gegangen), es kann sich aber auch um einen ganzen Kreis von Unternehmen handeln.

Fortsetzung der Fußnote 1 von Seite 31:

ownership and effective control" hinsichtlich dieser Unternehmen besitzen muß (unmittelbar oder durch seine Staatsangehörigen), aber die Klausel dürfte, wie ihre Entstehungsgeschichte (vergl. Goedhuis, Questions, S. 211 ff) und ihre Ähnlichkeit mit dem sogenannten "control test" im Völkerrecht zum Wirtschaftskrieg (vergl. Berber II, S. 201) beweist, zur technisch-sicherheitlichen Ordnung des internationalen Luftlinienverkehrs gehören (als Qualifikation der gewährten Transitrechte; Möglichkeit der Fernhaltung von Unternehmen feindlicher Staaten vom eigenen Staatsgebiet).

II. T E I L

DAS NATÜRLICHE MODELL DER WIRTSCHAFTLICH-POLITISCHEN ORDNUNG
DES INTERNATIONALEN LUFTLINIENVERKEHRS IM VÖLKERRECHT

§ 7

GRUNDGEDANKEN ZUR WIRTSCHAFTLICH-POLITISCHEN ORDNUNG
DES INTERNATIONALEN LUFTLINIENVERKEHRS IM VÖLKERRECHT

Nachdem wir die tatsächlichen Prämissen des Problems der wirtschaftlich-politischen Ordnung des internationalen Luftlinienverkehrs im Völkerrecht untersucht und seine Bedeutung wie seinen konstruktiven Ansatzpunkt erkannt haben, ist nun der Zeitpunkt gekommen, in medias res hineinzusteigen und nach dem sachlichen Inhalt und Aufbau dieser Ordnung zu fragen. Dabei müssen wir uns zunächst noch einmal ganz klar vor Augen halten, daß wir uns hier auf dem Gebiet des Völkerrechts bewegen, das sich in vieler Hinsicht beträchtlich vom innerstaatlichen Recht unterscheidet, und uns der besonderen Folgen bewußt werden, die sich für unsere Frage aus diesen seinen besonderen Charakteristiken ergeben.

Wohl das wichtigste Charakteristikum des Völkerrechts ist, daß es, im Gegensatz zum größten Teil des Landesrechts der einzelnen Staaten, nicht herrschaftliches Subordinationsrecht ist, sondern genossenschaftliches Koordinationsrecht, Recht unter gleichberechtigten Freien, "qui superiorem non recognoscunt" ¹⁾. Für die Frage seines sachlichen Inhalts und Aufbaus folgt daraus vor allem das Folgende:

Es kann nicht durch den Gesetzesbefehl eines Souveräns einseitig gesetzt sondern muß vielmehr durch die freie Zustimmung aller Beteiligten - nicht nur einer Majorität - vereinbart werden. Damit ist es an die jedem positiven Recht als Ziel vorgegebenen Werte der Gerechtigkeit und der Vernünftigkeit noch weit stärker gebunden als das Landesrecht, insofern es nämlich, wenn es diesen Werten nicht entspricht, in aller Regel von vornherein schon überhaupt nicht allgemein angenommen werden wird (geschweige denn, wenn wirklich angenommen, ausgeführt, denn infolge seines derzeit weiterhin gegebenen "dezentralisierten" Charakters ²⁾ muß hier ja auch seine Ausführung grundsätzlich nicht durch Gemeinschaftsorgane sondern freiwillig, ohne Gerichtsvollzieher, durch die einzelnen Staaten erfolgen). Das Landesrecht kann, um es überspitzt auszudrücken, für eine bestimmte Frage auch eine Lösung inkorporieren (und zwangsweise durchsetzen), die diesen

1) Vgl. dazu mit eingehender Begründung und weiteren Nachweisen Berber I, S. 17 ff.

2) Vergl. Berber I S. 19 ff.

Werten gerade noch entspricht, für das Völkerrecht dagegen kommt überhaupt nur die gerechteste und vernünftigste in Frage (was geschieht, wenn hier eine weniger gerechte und vernünftige Lösung mit Druck durchgesetzt wird, vergleiche man am Schicksal der Friedensordnung von Versailles von 1919). Definiert man die Gerechtigkeit als das Prinzip des *sum cuique*, so bedeutet das in praxi, daß eine bestimmte sachliche Lösung für eine bestimmte Situation nur dann für eine völkerrechtliche Sanktionierung in Betracht kommen kann, wenn sie alle beim gegenwärtigen Stand des Völkerrechts und der zwischenstaatlichen Beziehungen tatsächlich vorhandenen legitimen Interessen sämtlicher Betroffenen entsprechend berücksichtigt und gerecht gegeneinander ausgleicht - eine willkürliche Differenzierung unter diesen Interessen auf Kosten gewisser für weniger schutzwürdig gehaltener muß dabei unter allen Umständen unterbleiben.

Es kann als vereinbartes Recht, einmal gesetzt, vom einzelnen Staat nicht mehr einseitig aufgehoben werden (*pacta sunt servanda*), während der herrschaftliche Gesetzgeber das von ihm befohlene Recht grundsätzlich nach seinem Ermessen auch wieder ändern oder überhaupt aufheben kann (*lex posterior derogat legi priori*). Es entgleitet also mit dem Augenblick seiner Entstehung weitgehend der Dispositionsbefugnis seiner Schöpfer, die es nun grundsätzlich (von Rücktritts- und Kündigungsklauseln abgesehen) nur gemeinsam wieder abändern oder beseitigen können. Umso vorsichtiger wird es darum von den Staaten formuliert und gewogen werden; hier werden in aller Regel nicht kühn vorausgreifende Konzeptionen entworfen und neuartige, interessante Konstruktionen ins Werk gesetzt, sondern ausgereifte und erprobte Grundsätze und Konstruktionsprinzipien behutsam und in organischem Wachstum weiter entwickelt und dem neuen Sachverhalt angepaßt. Nur wer auf erprobten Fundamenten weiterbaut, hat hier eine echte Chance, gehört zu werden, wer diese Grundprinzipien aber mißachtet, riskiert, sein ganzes System, und sei es noch so raffiniert ausgeklügelt, als interessante aber fruchtlose Gedankenspielerlei in die Fußnoten juristischer Lehrbücher verbannt zu sehen. Und nur da, wo eine Situation in ihren sämtlichen Auswirkungen und Bezügen - und das heißt praktisch: die bestehende Interessenlage - von den Beteiligten klar erkannt ist und überschaut wird, wird überhaupt eine auf Dauer berechnete Regelung zustande kommen, während eine noch nicht klar übersehbare Entwicklung (man denke an die heute in der Entstehung begriffene Raumfahrt!); zunächst einmal allgemein kritisch abwartend beobachtet werden - und ungeregelt bleiben wird, denn kein Staat wird sich hinsichtlich einer Situation definitiv binden, deren Bedeutung für seine Existenz er noch nicht klar zu überschauen vermag.

Unter Beachtung dieser Besonderheiten des Völkerrechts läßt die innere Logik der

Entstehung des völkerrechtlichen Teils der wirtschaftlich-politischen Ordnung des internationalen Luftlinienverkehrs sich, auf den kürzesten Nenner gebracht, wie folgt skizzieren:

In der ersten Phase der Entwicklung, solange die Staaten die Bedeutung des internationalen Luftlinienverkehrs noch nicht oder noch nicht klar erkennen und ihre Luftlinienverkehrspolitik noch entsprechend unausgeformt, vage und unentschlossen ist, werden nur relativ wenige völkerrechtliche Vereinbarungen der in § 5 beschriebenen Art zustande kommen, da das Bedürfnis dafür, wie es an der soeben erwähnten Stelle beschrieben wurde, unter diesen Umständen weitgehend fehlt.

Die zweite Phase der Entwicklung ist gekennzeichnet dadurch, daß die Staaten die Bedeutung des internationalen Luftlinienverkehrs für sich voll erkennen und eine entsprechend klare und entschlossene, an ihrem jeweiligen eigenen Vorteil orientierte Luftlinienverkehrspolitik entwickeln, die sie alsbald in entsprechend heftigen luftlinienverkehrspolitischen Gegensatz zueinander bringt. In dieser Phase wird die Notwendigkeit völkerrechtlicher Luftlinienverkehrsabkommen klar zutage treten und wird eine große Zahl derartiger Abkommen zwischen einzelnen Staaten geschlossen werden. Diese Verträge werden dabei nur nach harten Verhandlungen und zähem Feilschen zustande kommen, ausschließlich für die jeweils betroffene Verkehrssituation zugeschnitten und auch meist hinsichtlich ihrer zeitlichen Dauer durch die Vereinbarung von Kündigungsklauseln etc. ziemlich beschränkt (oder jedenfalls beschränkbar) sein. Sie werden das Bild einer großen Anzahl unabhängig voneinander abgeschlossener Geschäfte abgeben und insgesamt betrachtet eine hoffnungslos zusammenhanglose, unsystematische Regelung bieten.

In diesem Durcheinander und Gegeneinander einzelner Regelungen aber wird sich im weiteren Gang der Entwicklung schließlich eine Art Läuterungsprozeß anbahnen und vollziehen, je abgeklärter und - über das Augenblicksinteresse hinaus - langfristiger die Luftlinienverkehrspolitik der einzelnen Staaten wird, je klarer die allgemeinen Strukturprinzipien und Grundsätze des Völkerrechts in ihrer Anwendbarkeit auch für diesen speziellen Bereich internationaler Beziehungen erkannt und anerkannt werden und je deutlicher gewisse sachliche Lösungen sich als praktikabel, vernünftig und erfolgreich erweisen.

In der dritten Phase der Entwicklung wird deshalb, in diesem Läuterungsprozeß herauskristallisiert, vor oder über diese Vielfalt individueller Regelungen und Vereinbarungen ein gewisser Fundus allgemein für gut erkannter und praktizierter Grundsätze und Lösungsmöglichkeiten treten. Dieser gemeinsame Fundus enthält gewissermaßen die Quintessenz dessen, was wir oben

als die hier allein zur Realisierung in Frage kommende gerechteste, vernünftigste und auf den allgemeinen Strukturprinzipien und Grundsätzen des Völkerrechts aufgebaute Lösung herausgestellt haben. In ihm findet der einzelne Staat beim Abschluß der einzelnen konkreten Vereinbarung sowohl die Grundlösung für den jeweils vorliegenden konkreten Interessenkonflikt als auch das Arsenal der sachlichen Regelungsmöglichkeiten, die für die Verwirklichung dieser Grundlösung zur Verfügung stehen. Der Aufbau der einzelnen Abkommen auf diesem gemeinsamen Fundus aber wird diese zahlreichen Einzelregelungen wiederum als Ausprägungen desselben Grundgedanken erscheinen lassen, so daß also aus der Vielfalt einzelner Regelungen sich schließlich das Bild eines überschaubaren, einheitlichen Systems zusammensetzt, nach dem der internationale Luftlinienverkehr geordnet ist.

Es kann keinem Zweifel unterliegen, daß die tatsächliche Entwicklung des internationalen Luftlinienverkehrs heute bereits soweit ausgereift und die Interessenlage auf seinem Gebiet soweit geklärt ist, daß wir bei unserer Betrachtung seiner wirtschaftlich-politischen Ordnung im Völkerrecht von der dritten Phase der oben beschriebenen Rechtsentwicklung ausgehen können. Wir werden es also hier mit zwei verschiedenen Stufen der Regelung zu tun haben; mit einer oberen, die die allgemeinen Grundsätze und Lösungsmöglichkeiten enthält, und einer unteren, auf der diese Grundsätze und Lösungen in den einzelnen Abkommen über den internationalen Luftlinienverkehr auf die tausendfachen konkreten Situationen der Praxis angewandt und für sie verwirklicht werden.

Diese Zweiteilung ist endgültig, es ist nicht damit zu rechnen, daß sie sich - in einer weiteren, vierten Phase der Rechtsentwicklung - durch das umfassende Weiterwachsen der Oberstufe und das daraus folgende Überflüssigwerden der Unterstufe aufheben und einer universellen völkergewohnheitsrechtlichen Regelung Platz machen wird. Hier kommt nämlich eine weitere Eigenschaft des Völkerrechts zum Tragen, die Berber¹⁾ als seinen konkreten Charakter bezeichnet und die darauf hinausläuft, daß hier nicht die generelle Regelung abstrakter Tatbestände, sondern die individuelle Regelung konkreter Situationen im Vordergrund steht. Hat es in Gestalt der Staaten doch nicht - wie das auch insoweit grundsätzlich verschiedene innerstaatliche Recht mit den ihm unterworfenen Einzelpersonen - eine unüberschaubare Menge von Rechtssubjekten vor sich, für die typische Situationen in großer Zahl auftreten und abstrakt-generell geordnet werden können, sondern einen streng begrenzten Kreis höchst ungleicher historischer Mächte, für die derartige abstrakt-generelle Regeln viel schwerer formulierbar, aber auch bei weitem nicht so notwendig sind. Tatsächlich werden wir im Folgenden und insbesondere unten in § 12 bei der Erörterung der vielseitigen Luftlinienverkehrsvereinbarungen unter den Staaten feststellen, daß zumindest ein Teil der in unserem Zusammenhang beste-

1) Berber I, S. 22 ff.

henden Probleme sich abstrakt-genereller Regelung ganz einfach entzieht und nur in concretobefriedigend gelöst werden kann. Was aber nicht einmal gezieltem rechtsschöpferischem Bemühen der Staaten gelingt, kann auf dem Wege der Gewohnheitsrechtsbildung natürlich erst recht nicht zustande kommen.

Aus eben diesem Grunde wird der gemeinsame Fundus allgemein für gut erkannter und praktizierter Grundsätze und Lösungsmöglichkeiten, den wir als die Oberstufe der wirtschaftlich-politischen Ordnung des internationalen Luftlinienverkehrs im Völkerrecht bezeichnet haben, auch bei genauerer Betrachtung kaum zwingende positive (Gewohnheits-) Rechtssätze im technischen Sinne enthalten, sondern vielmehr vor allem Grundsätze und allgemein anerkannte luftlinienverkehrspolitische Maximen, die abweichende Sonderregelungen zwischen bestimmten Staaten durchaus zulassen. Das mindert seinen Wert jedoch keineswegs, denn entscheidend ist ja nur, daß sich in diesen Grundsätzen und Maximen das in der Summe der einzelnen Luftlinienverkehrsabkommen tatsächlich verwirklichte sachliche Ordnungssystem für den internationalen Luftlinienverkehr überschaubar manifestiert, was dann wiederum sowohl bei der Schaffung neuer als auch bei der Auslegung bestehender Einzelabkommen eine gewisse anleitende bzw. klärende Wirkung ausübt.

Sowohl den Problemen dieser Oberstufe als auch den Fragen der Verwirklichung ihrer Grundsätze in der positivrechtlichen Unterstufe soll im Folgenden im einzelnen nachgegangen werden.

§ 8

DIE ZU BERÜCKSICHTIGENDEN INTERESSEN UND DIE ZWISCHEN DEN STAATEN VÖLKERRECHTLICH ZU LÖSENDEN PROBLEME

I. DIE ZU BERÜCKSICHTIGENDEN INTERESSEN

Bei der Betrachtung der hinsichtlich des internationalen Luftlinienverkehrs bestehenden Interessenlage müssen wir uns kurz an das erinnern, was wir oben in § 2 zur Bedeutung dieses Verkehrszweiges für die einzelnen Benutzer und die ganze Staatengemeinschaft wie für die Staaten selbst festgestellt haben, denn die subjektiven Interessen auf diesem Gebiet ergeben sich natürlich aus der Erkenntnis der objektiven Bedeutung des internationalen Luftlinienverkehrs für die einzelnen Beteiligten (wobei an der zu schaffenden völkerrechtlichen Ordnung natürlich unmittelbar nur die Staaten "beteiligt" sind, doch wird diese Ordnung, soll sie wirklich allseits befriedigen, schließlich auch die sonstigen berechtigten Interessen mit in Betracht ziehen müssen).

1. Das Interesse des Einzelnen

Die Bedeutung des internationalen Luftlinienverkehrs für den Einzelnen liegt, wie wir gesehen haben, darin, daß er ihm als schnellste und weitestreichende Verkehrsart die Möglichkeit gibt, seinen Lebens- und Wirkungskreis in beruflicher wie in privater Hinsicht über die ganze Welt hin auszuweiten. Daß das für ihn in jeglicher Hinsicht einen großen Gewinn bedeutet und von beträchtlichem zählbaren wie immateriellen Wert sein kann, liegt auf der Hand. Sein Interesse hierzu ist also klar: es geht auf eine möglichst weitgehende Entfaltung dieser Verkehrsart, auf die Ausbildung eines möglichst leistungsfähigen Systems von Luftverkehrsverbindungen über den ganzen Globus hin, das ihm so sicher, zuverlässig und billig wie nur möglich zur Verfügung steht. Es findet seinen Ausdruck z.B. in den einschlägigen Resolutionen und Stellungnahmen der Internationalen Handelskammer (ICC), die seit vielen Jahren nicht müde wird, die soeben formulierte Forderung - vor allem vom Standpunkt des Kaufmanns aus - immer wieder vorzutragen und neue oder geplante Entwicklungen an ihr zu messen.

2. Das Interesse der Staatengemeinschaft

Für die Staatengemeinschaft als Ganzes liegt die Bedeutung des internationalen Luftlinienverkehrs, wie oben beschrieben, darin, daß sie durch die tausendfältigen durch ihn als schnellste und weitestreichende Verkehrsart vermittelten und ermöglichten internationalen Verbindungen und Kontakte in hohem Maße faktisch intensiviert wird. Darin aber liegt in einer historischen Situation wie der unseren, in der nur wenige ethische, gemeinschaftsbildende Werte allgemein vorbehaltlos anerkannt werden und sich statt dessen völlig gegensätzliche Weltanschauungen auf der Grundlage einer labilen "Koexistenz" jeweils mit dem Ziel universeller Ausbreitung schroff gegenüberstehen ¹⁾, die wohl einzige Chance der internationalen Gemeinschaft, nicht gesprengt und in feindliche Heerhaufen zerrissen zu werden, sondern doch zu überleben: in dem weitgehenden Ersatz der zusammenschweißenden ethischen Gemeinschaftswerte und -ziele durch die Herstellung einer engen faktischen Gemeinschaft auf den weltanschaulich neutralen, sozusagen profanen, Gebieten der internationalen Wirtschaftsbeziehungen, der Kultur, der Wissenschaft, des Sports, des Tourismus usw. Würde auch dieser tatsächliche Verkehr der einzelnen Staaten und Blöcke untereinander abreißen, so könnte wohl nichts das Auseinanderfallen der weltweiten Gemeinschaft des Menschengeschlechts in verschiedene, beziehungslos nebeneinander lebende (oder gar einander bekämp-

1) im Gegensatz zur Situation des Abendlandes im Mittelalter, als alle dortigen Staaten fest auf der Grundlage des Christentums standen - mit den zu dieser Zeit bekannten nichtabendländischen Staaten bestand damals allerdings überhaupt keine Gemeinschaft.

fende) Gemeinschaften verhindern. Das Interesse der Staatengemeinschaft hinsichtlich des internationalen Luftlinienverkehrs - und zwar ihr höchst dringliches Interesse! - ist unter diesen Umständen evident, es verlangt, ebenso wie das Interesse des Einzelnen, seine weitestmögliche Entfaltung über die ganze Erde hin, die Errichtung und Unterhaltung möglichst vieler, möglichst dicht beflogener Luftverkehrsverbindungen zwischen den Staaten. Für den internationalen Luftlinienverkehr gilt ganz besonders, was die Schöpfer der ChK in deren Präambel für die ganze internationale Zivilluftfahrt anerkannten: "Whereas the future development of international civil aviation can greatly help to create and preserve friendship and understanding among the nations and peoples of the world. . .".

3. Das Interesse der einzelnen Staaten

Die interessenmäßige Situation der einzelnen Staaten hinsichtlich des internationalen Luftlinienverkehrs ist demgegenüber ein wenig komplizierter, wenn auch im Ergebnis keineswegs weniger eindeutig.

Für den einzelnen Staat liegt, wie wir gesehen haben, die Bedeutung des internationalen Luftlinienverkehrs zunächst einmal darin, daß er ihm eine gewaltige Vertiefung und Verstärkung seiner internationalen Beziehungen ermöglicht, was seine Stellung in der Staatengemeinschaft stärkt, seine Volkswirtschaft fördert und sein kulturelles Leben befruchtet, und daß er ihm eine bessere Position im allgemeinen politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Wettbewerb der Staaten untereinander und umeinander verschafft. Sein - vitales - Interesse deckt sich insoweit also zunächst einmal vollkommen mit dem der Einzelnen und der Staatengemeinschaft und läuft darauf hinaus, daß ein möglichst leistungsfähiges und umfassendes System von Luftverkehrsverbindungen über die ganze Erde hin errichtet und unterhalten und er selbst möglichst gut an dieses angeschlossen wird.

Darüber hinaus stellt sich für ihn jedoch die weitere Frage, ob es für seine Belange genügt, wenn diese für ihn notwendigen Luftverkehrsverbindungen nur überhaupt durch irgendwen geschaffen und unterhalten werden, oder ob es für ihn nicht im Gegenteil sehr wichtig sein muß, diese Verbindungen durch eigene nationale Luftverkehrsunternehmen unter seiner Flagge und Kontrolle garantiert zu sehen. Ein derartiger Autarkie-Gesichtspunkt, der dem Einzelnen in unserer arbeitsteiligen Gesellschaft vollkommen fremd geworden ist, ist für die Staaten beim tatsächlichen derzeitigen Zustand der internationalen Beziehungen keineswegs abwegig, er ist für sie im Gegenteil sogar durchaus naheliegend und begründet. Man nehme das Beispiel einer großen Handels- und Industrienation: wird diese die Schaffung und Unterhaltung der notwendigen Luftverkehrsverbindungen zu ihren Rohstofflieferanten und Absatzmärkten wirklich unbedenklich den Unternehmen vielleicht gerade ihrer Konkurrenten überlassen können, mit denen sie auf eben diesen Märkten in heißem Wettbewerb steht? Man denke an ein Fremden-

verkehrsland, oder an einen Staat, der aus politischen Gründen mit bestimmten anderen Staaten Kontakte sucht; können sie sich tatsächlich mit den Diensten der Unternehmen anderer Staaten begnügen, deren Interessen den ihren vielleicht gerade in diesem Punkt zuwiderlaufen? Setzt sich nicht überhaupt jeder Staat, der sich für lebenswichtige Dienste auf das Ausland verläßt, der Gefahr ungenügender und indifferenter, mehr den Bedürfnissen des Erbringerlandes als seinen eigenen angepaßter Bedienung aus (man denke an die Flugplangestaltung, etwa Abflugs- und Ankunftszeiten!), ja der Gefahr unerträglicher Pressionen und - wenn etwa der andere in einen Krieg gerät oder dergleichen - schließlichen Imstichgelassenwerdens? Und von dieser Gefahr ganz abgesehen; muß die in großem Stil getätigte Inanspruchnahme des Auslandes zur Schaffung und Unterhaltung der erforderlichen Luftverkehrsverbindungen ihm nicht jedenfalls rein finanziell sehr teuer zu stehen kommen, und zwar an einer Stelle, an der viele, vor allem junge Staaten sehr empfindlich sind, nämlich an seinem Devisenkonto?

Man wird den Staaten deshalb zugestehen müssen, daß ihr berechtigtes Interesse auf dem Gebiet des internationalen Luftlinienverkehrs über das bloße Vorhandensein seiner Leistungen hinaus auch darin liegt, daß die für sie notwendigen Luftverkehrsverbindungen durch ihre eigenen, nationalen Luftverkehrsunternehmen unter ihrer Flagge und Kontrolle geschaffen und unterhalten und damit garantiert werden.

Noch weiter ist schließlich zu berücksichtigen, daß ein eigener internationaler Luftlinienverkehr durch nationale Luftverkehrsunternehmen unter ihrer Flagge und Kontrolle für die Staaten, wie wir gesehen haben, auch über seine eigentliche Verkehrsfunktion hinaus von beträchtlicher Bedeutung ist, und zwar in politischer ebenso wie in militärischer Hinsicht. Er kann ihnen dadurch ein höchst wirkungsvolles Instrument ihrer Außenpolitik und eine Art billige, weil sich wenigstens teilweise selbst tragende strategische Reserve werden, zwei Möglichkeiten, von denen sie natürlich nur zu gerne Gebrauch machen. Und dagegen ist, im Gegensatz zur Meinung vieler Kritiker, an sich auch gar nichts einzuwenden, denn das Streben nach Ansehen, Einfluß und Sicherheit ist für sie schließlich ebenso natürlich wie legitim und die Aktivierung des internationalen Luftlinienverkehrs dazu keineswegs etwa verboten oder verwerflich; für den Zustand der internationalen Beziehungen wäre es im Gegenteil sogar ein großer Fortschritt, wenn sie ihre Ziele nur mit so musterhaft friedlichen Mitteln wie der Errichtung und Unterhaltung internationaler Luftverkehrsverbindungen verfolgen würden und auch wirtschaftlich betrachtet könnte man es doch zweifellos nur begrüßen, wenn sie nur so nutzbringende Tätigkeiten und Einrichtungen wie den internationalen Luftlinienverkehr als Kriegspotential fördern würden. Oder wäre es vielleicht besser, wenn sie das Geld, das sie aus diesen Gründen in ihren jeweiligen internationalen Luftlinienverkehr zu investieren bereit sind, statt dessen di-

rekt in ihre Streitkräfte hineinstecken und ihre Bedeutung und Präsenz beispielsweise durch die Demonstration militärischer Stärke, die Vornahme von Kernwaffenversuchen und dergleichen demonstrieren würden? Man wird ihnen also wohl lieber unter den erwähnten politischen und militärischen Gesichtspunkten ein weiteres berechtigtes Interesse allgemein an möglichst weitgehender Entfaltung ihres eigenen internationalen Luftlinienverkehrs zuerkennen müssen, statt sie auf andere, möglicherweise weniger friedliche und nutzbringende, Maßnahmen zur Erreichung der gleichen Ziele zu verweisen.

Das - berechnete - Interesse der Staaten hinsichtlich des internationalen Luftlinienverkehrs ist also bei genauer Prüfung dreifach und richtet sich auf:

die Schaffung und Unterhaltung eines möglichst leistungsfähigen und umfassenden Systems von Luftverkehrsverbindungen über die ganze Erde hin und ihren möglichst guten Anschluß an dieses,

die Aufrechterhaltung der für sie lebenswichtigen Luftverkehrsverbindungen durch ihre eigenen nationalen Luftverkehrsunternehmen unter ihrer Flagge und Kontrolle und

auch darüber hinaus die möglichst weitgehende Entfaltung ihres eigenen internationalen Luftlinienverkehrs.

Es wird heute praktisch von allen Staaten in dieser Form erkannt und entsprechend gepflegt, wie ihre Luftlinienverkehrspraxis eindeutig beweist, wobei sich allerdings im Verhältnis zwischen Staaten, die besonders miteinander befreundet sind, insbesondere hinsichtlich des Autarkie-Gesichtspunktes im Einzelfall auch ein etwas anderes Bild ergeben kann; von diesen besonderen Konstellationen soll unten (§§ 12 und 14) noch eigens ausführlich die Rede sein.

Insgesamt ergibt sich also, daß alle hier vorhandenen Interessen übereinstimmend auf die möglichst weitgehende Entfaltung des internationalen Luftlinienverkehrs, d. h. die Schaffung und Unterhaltung eines möglichst umfassenden und leistungsfähigen Netzes von Luftverkehrsverbindungen über die ganze Erde hin, gerichtet sind; Interessenkonflikte können somit normalerweise (Ausnahmen siehe unten) nicht das anzustrebende Ziel, sondern nur die Art, wie es erreicht werden soll, betreffen. Daraus erklärt sich die Tatsache, daß der internationale Luftlinienverkehr sowohl vor als auch nach dem letzten Weltkrieg ungeachtet aller politischen und wirtschaftlichen Krisen und obwohl gerade dieser Zeitraum in Gestalt verbreteter Ein- und Ausreisebeschränkungen und schließlich des Eisernen Vorhangs die stärksten Einschränkungen der internationalen Freizügigkeit in der ganzen neueren Geschichte heraufkommen (und gottlob zum guten Teil unterdessen vorüberziehen) sah, von Jahr zu Jahr im Umfang seiner Leistungen unaufhörlich gewachsen ist ¹⁾.

1) Für die Zeit nach dem Krieg vgl. die jährlichen statistischen Dokumentationen der ICAO; für die Vorkriegszeit siehe etwa die - allerdings nur Zahlen für ein-

daraus läßt sich aber auch für die Zukunft mit Sicherheit ein noch weit stärkeres Wachstum für ihn voraussehen.

II. DIE ZWISCHEN DEN STAATEN VÖLKERRECHTLICH ZU LÖSENDEN PROBLEME

Die soeben geschilderte Interessenlage stellen die einzelnen Staaten nun in den Zusammenhang ihrer sonstigen Lebensinteressen, Ziele und Aufgaben, wägen und bewerten sie gegenüber diesen und entwickeln schließlich unter Berücksichtigung all dieser Gesichtspunkte ihre jeweilige Luftlinienverkehrspolitik als integralen Teil ihrer gesamten Politik - hier wie überall muß man also allen Schlüssen die ganze Fülle des wirklichen Lebens zu Grunde legen und darf nicht in den Fehler verfallen, den internationalen Luftlinienverkehr streng abgeschlossen für sich, vollkommen geschieden von allen anderen Lebensgebieten, betrachten zu wollen. Das Kernstück dieser ihrer Politik hinsichtlich des internationalen Luftlinienverkehrs wird dabei in der Regel ein Aktionsprogramm für die Entfaltung und Erhaltung ihres eigenen internationalen Luftlinienverkehrs sein; sie werden sich die Luftverkehrsverbindungen, die für sie von volkswirtschaftlicher, politischer oder sonstiger Bedeutung sind, und die sie deshalb selbst betreiben wollen, zurechtlegen und bemüht sein, dieses Programm so vollständig wie möglich in die Tat umzusetzen. Daneben müssen sie sich aber auch über ihre Haltung gegenüber dem internationalen Luftlinienverkehr der anderen Staaten zu oder in ihrem Gebiet schlüssig werden und für die Koordinierung der ihr Gebiet betreffenden Luftverkehrsverbindungen mit den Grundsätzen ihrer internen Raumordnung Sorge tragen.

Insgesamt gesehen entscheiden sie bei der Formulierung dieser ihrer Politik hinsichtlich des internationalen Luftlinienverkehrs folgende Fragen:

Mit welchen fremden Staaten wollen sie überhaupt durch Luftverkehrsverbindungen verknüpft, mit welchen anderen dagegen aber keinesfalls durch internationalen Luftlinienverkehr verbunden werden (etwa aus Gründen politischer Gegnerschaft oder aber, weil sie zwischen sich und diesen einer

Fortsetzung der Fußnote 1 von Seite 41:

ge europäische Länder enthaltende - Statistik, die bei Porger, Expandierender Luftverkehr, auf Seite 29 abgedruckt ist. Die letztere umfaßt zwar den internationalen und den innerstaatlichen Luftlinienverkehr der betroffenen national flag carriers, sie gibt den Trend jedoch zweifellos für beide zutreffend wieder und ist für ihn trotz der Beschränkung in der Zahl der erfaßten Länder auch allgemein von repräsentativer Bedeutung, weil die erfaßten Länder zu jener Zeit ja den größten Teil des internationalen und überhaupt des Luftlinienverkehrs abwickelten.

anderen Verkehrsart die Priorität einräumen)? Beziehungsweise - von anderem Ausgangspunkt her gesehen, aber sachlich weitgehend damit zusammenfallend - zu oder in welchen ausländischen Staaten wollen sie selbst Luftverkehrsverbindungen errichten und welche Staaten zu oder in ihrem eigenen Gebiet solche Verbindungen schaffen lassen, hinsichtlich welcher Staaten lehnen sie die Annahme oder Gewährung einer entsprechenden Zulassung dagegen (hier wohl nur aus politischen Gründen) grundsätzlich ab? Es handelt sich hier - wie sich aus den dabei im Spiel befindlichen Motiven ergibt - in aller Regel um ein politisches Problem, das unter Gesichtspunkten angegangen und entschieden wird, die nicht speziell dem internationalen Luftlinienverkehr entspringen ¹⁾.

Inwieweit wollen sie in den einzelnen Verkehrssituationen, in denen sie danach tätig werden wollen, die Erfüllung der dort tatsächlich gestellten Luftlinienverkehrsaufgaben für sich beanspruchen, inwieweit wollen sie sie anderen (und zwar wem) überlassen (wobei unter der Erfüllung der in einer bestimmten Verkehrssituation tatsächlich gestellten Luftlinienverkehrsaufgaben nach dem in § 1, I bis III Gesagten zu verstehen ist die Befriedigung der dort vorhandenen und dem Luftlinienverkehr zugewiesenen Verkehrsbedürfnisse der Allgemeinheit durch die Schaffung und Unterhaltung von Luftverkehrsverbindungen): Hier handelt es sich um ein Problem, das den internationalen Luftlinienverkehr nicht nur mit seinen Auswirkungen ergreift, sondern auch mit seinen Wurzeln ganz auf seinem Gebiet liegt, nämlich um die Wahrung ihres oben in I, Ziffer 3 beschriebenen Interesses an möglichst weitgehender eigener Betätigung darin, zu erreichen durch die Sicherung eines möglichst hohen Anteils an der Erfüllung der hier insgesamt gestellten Aufgaben für ihren eigenen internationalen Luftlinienverkehr.

Man muß sich dazu vor Augen halten, daß die Verkehrsbedürfnisse, deren Erfüllung vor allem dem internationalen Luftlinienverkehr zugewiesen wird - nämlich die nach der Beförderung von Personen und Post im Bereich großer und mittlerer Entfernungen, siehe oben § 1, III - zwar sehr dringlich

1) Trotzdem werden durch die hierzu gefaßten Entscheidungen die oben angeführten Interessen, insbesondere die der Einzelnen und der Staatengemeinschaft, in der Regel nicht weiter berührt, da selbst dann, wenn zwischen zwei Staaten überhaupt keine Luftverkehrsverbindungen (weder durch sie selbst noch durch Dritte) errichtet werden, doch die gegenseitige Ergänzung aller internationaler Luftverkehrsverbindungs-Netze sämtlicher Staaten - dazu siehe näheres unten § 9, III, 2 - ein völliges Abreißen aller Kontaktmöglichkeiten zwischen ihnen verhindert; man kann auch heute (wenn auch nicht gerade auf dem aller kürzesten Wege) über Luftverkehrsverbindungen etwa von Washington nach Peking oder von Kairo nach Tel-Aviv gelangen.

und schwerwiegend, ihrem quantitativen Umfang nach jedoch wesentlich beschränkt sind ¹⁾. Daraus ergibt sich, daß auch dem Einsatz von Luftfahrzeugen zur Schaffung und Unterhaltung von Verkehrsverbindungen zur Befriedigung dieser Bedürfnisse, wenn er rationell erfolgen soll - und das wird nach dem in § 3 oben Festgestellten ja in allen Staaten verlangt - in seinem Umfang (insgesamt wie in der einzelnen konkreten Verkehrssituation) eine gewisse obere Grenze gesetzt ist, damit eine vernünftige Auslastung der errichteten Luftverkehrsverbindungen erreicht werden kann. Da auf der anderen Seite wiederum der Verkehrswert einer jeden Luftverkehrsverbindung (als logische Voraussetzung ihres volkswirtschaftlichen, politischen oder sonstigen Wertes) weitgehend von dem Umfang ihrer Bedienung und insbesondere der Häufigkeit (Frequenz) der auf ihr durchgeführten Flüge abhängt ²⁾ und unter diesem Gesichtspunkt für jede tatsächlich errichtete Verbindung insoweit auch ein Minimum besteht, jenseits dessen sie schlechthin sinnlos wird, ist es also offensichtlich nicht möglich, daß in allen dem internationalen Luftlinienverkehr zu öffnenden Verkehrssituationen alle interessierten Staaten beliebig Luftverkehrsverbindungen errichten und sinnvoll wie rationell betreiben können. Hier muß vielmehr jeweils eine vernünftige Aufteilung der Luftlinienverkehrsaufgaben erfolgen, wobei sich für den einzelnen Staat die Frage so stellt, wie sie oben formuliert wurde.

Wie sollen die ihr Gebiet betreffenden bzw. die von ihren eigenen Unternehmen zu errichtenden Luftverkehrsverbindungen geographisch genau festgelegt, d. h. zwischen welchen bestimmten Einfallsorten und Einzugsgebieten sollen sie jeweils geschaffen werden? Damit wird zuletzt - streng zu unterscheiden von den beiden bereits erörterten - noch das Problem der Raumordnung, insbesondere auch der innerhalb der einzelnen Staaten, angesprochen, die Frage der geographischen Führung der großen (vor allem der inter-

1) Anders als auf den Gebieten des Fracht- und des Kurzstreckenpersonenverkehrs, wo man tatsächlich von einem Massenverkehr sprechen kann. Vgl. dazu die bei Wheatcroft, *The Economics*, S. 28 besprochene Verkehrsformel des Amerikaners D'Arcy Harvey, nach der der Umfang des Verkehrsaufkommens zwischen zwei Orten (oder Einzugsgebieten) umgekehrt proportional mit der Entfernung zwischen ihnen steigt oder fällt.

2) Zu große Zwischenräume zwischen den einzelnen Flügen heben die Vorteile der größeren Geschwindigkeit des Flugzeugs gegenüber den Bodenverkehrsmitteln praktisch weitgehend wieder auf (man denke nur an die Postbeförderung!) und verweisen damit einen großen Teil der an sich vorhandenen Beförderungswünsche auf andere Wege; vgl. Wheatcroft, *The Economics*, Seite 28, der zu dem Ergebnis kommt, anzustreben sei: "a departure at an interval not greater than the journey time".

nationalen) Verkehrsströme und damit zugleich der wirtschaftspolitischen Aufgliederung der einzelnen Staatsgebiete und der verkehrsmäßigen Zueinanderordnung und Orientierung ihrer einzelnen Gebietsteile und Bevölkerungszentren.

Ein Staat kann z. B. bestrebt sein, sein Gebiet wirtschaftsgeographisch straff zusammenzufassen - dann wird er alle Luftverkehrsverbindungen zwischen sich und dem Ausland nur von einem einzigen Punkt in seinem Gebiet (etwa seiner Hauptstadt) errichten bzw. zulassen wollen, um dem Ausland so als ein einziges Einzugsgebiet mit einem einzigen Einfallsort entgegenzutreten und zugleich sein innerstaatliches Luftverkehrsverbindungs-Netz straff auf diesen Einfallsort hin ausrichten ¹⁾. Er kann es aber auch vorziehen, dem Ausland luftlinienverkehrsmäßig dezentralisiert gegenüberzutreten - dann wird er Luftverkehrsverbindungen unmittelbar zwischen seinen einzelnen Gebietsteilen und Bevölkerungszentren und den für diese interessanten Gebietsteilen und Zentren der anderen Staaten errichten wollen bzw. zulassen, d. h. also, sein Gebiet je nachdem in verschiedene Einzugsgebiete mit verschiedenen Einfallsorten zerlegen und diese einzelnen Einzugsgebiete sich unmittelbar nach draußen orientieren lassen ²⁾. Und unter entsprechenden Gesichtspunkten kann er die Einfallsorte und Einzugsgebiete der durch seine eigenen Unternehmen zu schaffenden Luftverkehrsverbindungen in den anderen Staaten so oder so wählen wollen.

In jedem dieser Punkte kann die einzelne konkrete Entscheidung der Staaten mit der entsprechenden der jeweils betroffenen anderen Staaten natürlich im Widerspruch stehen und damit einen luftlinienverkehrspolitischen Konflikt hervorrufen, der, wie in § 5 oben beschrieben, in einem völkerrechtlichen Luftlinienverkehrsabkommen zwischen ihnen einer gemeinsam getragenen Lösung zuzuführen ist. Diese drei Fragen sind also praktisch der Gegenstand der wirtschaftlich-politischen Ordnung des internationalen Luftlinienverkehrs im Völkerrecht.

Dabei ist allerdings von vornherein klar, daß die erste (politische) und die letzte (raumordnerische) dieser Fragestellungen nur jeweils von Fall zu Fall einer individuell-konkreten Regelung in der Unterstufe zugeführt werden kann, die auf andere konkrete Fälle niemals übertragbar ist - zu verschieden und unvergleichbar sind

1) Sogenanntes Konzept des gate of entry, das in Vergangenheit und Gegenwart von vielen großen Staaten mehr oder weniger streng angewandt wurde und wird, u. a. etwa von den USA, Indien, China und der UdSSR.

2) Vgl. etwa die Praxis der Bundesrepublik, wo fast jede der neun (mit Westberlin 10) Städte mit großen Verkehrsflughäfen Einfallsort für irgendwelche Verbindungen mit dem Ausland ist.

hier die einzelnen in der Wirklichkeit vorkommenden Situationen - und für die auch aus den allgemeinen Grundsätzen und Strukturprinzipien des Völkerrechts (die sich hier praktisch weitgehend darauf beschränken, die Freiheit der einzelnen Staaten in der Entscheidung dieser Fragen festzulegen ¹⁾) kein vorgezeichnetes natürliches Modell ermittelt werden kann. Insoweit werden wir uns also darauf beschränken müssen, die Handlungsfreiheit der einzelnen Staaten anzuerkennen ohne auch nur grundsätzliche Maximen ausmachen und festhalten zu können, worauf in § 10 unten in systematischem Zusammenhang noch einmal zurückzukommen sein wird.

Hinsichtlich der zweiten Frage, nach der Aufteilung der Aufgaben im internationalen Luftlinienverkehr, aber ist im einzelnen konkreten Abkommen in gewissem Umfang durchaus auch eine Beantwortung möglich, die für andere Fälle entsprechend herangezogen werden kann, insoweit ist für die jeweilige sachliche Lösung auch in der Tat aus den allgemeinen Grundsätzen und Strukturprinzipien des Völkerrechts ein gewisses natürliches, vorgegebenes Modell zu entnehmen. Diese Frage wird also auch in der Oberstufe der wirtschaftlich-politischen Ordnung des internationalen Luftlinienverkehrs im Völkerrecht schließlich eine allgemeine Antwort finden, sie wollen wir im folgenden Paragraphen zunächst einmal weiter untersuchen. Wir werden dabei also ausgehen von dem Verhältnis unter solchen Staaten, die grundsätzlich bereit und willens sind, Luftverkehrsverbindungen untereinander zu betreiben und zuzulassen und prüfen, inwieweit sie in den einzelnen Verkehrssituationen untereinander die Erfüllung der dort tatsächlich gestellten Luftlinienverkehrsaufgaben jeweils für sich beanspruchen können und inwieweit sie sie jeweils anderen, und zwar wem, überlassen müssen. Damit sind wir dann schließlich bis zum innersten Kern des Problems der wirtschaftlich-politischen Ordnung des internationalen Luftlinienverkehrs im Völkerrecht vorgedrungen.

1) Im Rechtsprinzip der Selbstbestimmung in seinen verschiedenen Aspekten des Rechts auf äußere Selbstbestimmung, des Rechts auf innere Selbstbestimmung, der Personalhoheit und der Gebietshoheit (s. Berber, I, S. 180 ff), vgl. auch das oben speziell über die Freiheit der Staaten bei der Schaffung der wirtschaftlich-politischen Ordnung des internationalen Luftlinienverkehrs in ihrem jeweiligen Landesrecht Gesagte.

§ 9

Die Grundsätze für die Aufteilung der in den einzelnen Verkehrssituationen tatsächlich gestellten Luftlinienverkehrsaufgaben unter die an diesen Situationen interessierten und nicht aus politischen Gründen davon ausgeschlossenen Staaten

Für die Prüfung der Frage, inwieweit die Staaten in den einzelnen Verkehrssituationen die Erfüllung der dort tatsächlich gestellten Luftlinienverkehrsaufgaben jeweils für sich beanspruchen können bzw. sie anderen - und zwar wem? - überlassen müssen, anhand der allgemeinen Grundsätze und Strukturprinzipien des Völkerrechts muß aus der Natur der Sache heraus für jeden Staat zunächst einmal unterschieden werden zwischen:

der Erfüllung der Luftlinienverkehrsaufgaben zwischen seinem eigenen Gebiet und dem Gebiet anderer Staaten einerseits und

der Erfüllung der Luftlinienverkehrsaufgaben zwischen den Gebieten anderer Staaten oder innerhalb des Gebiets eines anderen Staates andererseits.

Im ersteren Falle handelt es sich für ihn um die Schaffung und Unterhaltung von Luftverkehrsverbindungen zwischen Einfallsorten in seinem eigenen Gebiet und solchen im Gebiet anderer Staaten - Nachbarschaftsverbindungen ¹⁾ -, im zweiten dagegen um die Schaffung und Unterhaltung von Luftverkehrsverbindungen entweder zwischen Einfallsorten im Gebiet jeweils verschiedener anderer Staaten - Drittverbindungen - oder zwischen Einfallsorten im Gebiet eines und desselben anderen Staates - Fremdkabotageverbindungen ²⁾. Sein Anspruch auf Zuerkennung

1) Nachbarschaftsverbindungen in diesem Sinne sind also keineswegs etwa nur zwischen benachbarten Staaten möglich, es können auch durchaus Langstreckenverbindungen sein.

2) Diese Unterscheidung entspricht sinngemäß der auf der Grundlage des - hier nicht angewandten - erfolgsbezogenen Luftlinienverkehrsbegriffs entwickelten und allgemein angewandten Unterscheidung zwischen Beförderungen auf Grund der dritten und vierten Luftverkehrsfreiheit einerseits und solchen auf Grund der fünften Freiheit (bzw. einer Kabotageerlaubnis) andererseits - dritte Freiheit: "The privilege to put down passengers, mail and cargo taken on in the territory of the State whose nationality the aircraft possesses", vierte Freiheit: "The privilege to take on passengers, mail and cargo destined for the territory of the State whose nationality the aircraft possesses", fünfte Freiheit: "The privilege to take on passengers, mail and cargo destined for the territory of any other ... State and the privilege to put down passengers, mail and cargo coming from any such territory" (zitiert nach dem zugleich mit der ChK ausgearbeiteten und zur Zeichnung aufgelegten "International Air Transport Agreement", Art 1, Section 1 - zur Verwendung des Begriffs der Staatsangehörigkeit der Luftfahrzeuge in solchem Zusammenhang, siehe oben § 4 a.E.).

der Berufung zur Erfüllung der in einer bestimmten Verkehrssituation gestellten Luftlinienverkehrsaufgaben oder eines (bestimmten) Teils davon ist verschieden zu beurteilen, je nachdem, ob er dort eine Nachbarschaftsverbindung oder eine Dritt- oder Fremdkabotageverbindung errichten will.

1. DER GRUNDSATZ FÜR DIE SCHAFFUNG UND UNTERHALTUNG VON NACHBARSCHAFTSVERBINDUNGEN

Die Erfüllung der Luftlinienverkehrsaufgaben zwischen seinem eigenen Gebiet und dem Gebiet anderer Staaten durch die Schaffung und Unterhaltung von Nachbarschaftsverbindungen zu diesen ist offensichtlich die legitime Aufgabe jedes Staates, wobei er allerdings dem jeweiligen Partner, zu dem er solche Verbindung(en) führen will, insoweit jeweils die gleiche Berufung zubilligen muß. Ist der gesamte Verkehr zwischen ihnen doch Faktor wie Ausdruck ihres gegenseitigen Verhältnisses untereinander, das sie auf Grund ihres Rechts auf (hier äußere) Selbstbestimmung ¹⁾ nach beiderseitigem freien Entschluß so und nicht anders gestaltet haben und das sie nun gemeinsam tragen. Die Erfüllung der Luftlinienverkehrsaufgaben in ihrem Verhältnis untereinander durch die Schaffung und Unterhaltung von Nachbarschaftsverbindungen ist also ebenso ihre gemeinsame Sache, wie die Schaffung und Unterhaltung ihrer jeweiligen innerstaatlichen Verbindungen jeweils ihre eigene Angelegenheit ist, weshalb es auch durchaus treffend ist, wenn in diesem Zusammenhang häufig von "Außenkabotage" gesprochen wird.

In welchem Verhältnis die Erfüllung dieser ihnen gemeinsam obliegenden Aufgabe im Innenverhältnis unter ihnen aufzuteilen ist, kommt natürlich auf die Besonderheiten des einzelnen konkreten Falles an. Normalerweise wird hier eine Teilung im Verhältnis 50 : 50 die natürlichste Lösung darstellen, selbst wenn effektiv die Angehörigen des einen von den Luftverkehrsverbindungen unter ihnen beständig mehr Gebrauch machen als die des anderen, was wieder daraus folgt, daß die gesamten Luftlinienverkehrsbedürfnisse zwischen ihnen eben nichts anderes sind als eine Funktion ihres gegenseitigen Verhältnisses, das sie beide gleichermaßen tragen. Man denke etwa an das Verhältnis zwischen einer reichen Industrienation und einem mit ihr befreundeten, beliebten Reiseland; ist der einseitige Touristenstrom von der ersteren zum letzteren nicht letzten Endes trotzdem ihr gemeinsames "Erzeugnis", auf das sie sich beide gleichermaßen berufen können? Nur in Ausnahmefällen, wo der eine nur im Interesse des anderen in größerem Umfang in dessen Gebiet aktiv wird (Stationierung von Schutztruppen, Entsendung von Fachleuten im Rahmen der Entwicklungshilfe etc.), dürfte wohl insoweit eine andere Betrachtungsweise gerechtfertigt sein.

1) Vgl. Berber I, Seite 180 ff.

Die Erfüllung der Luftlinienverkehrsaufgaben zwischen seinem Gebiet und dem Gebiet anderer Staaten durch die Schaffung und Unterhaltung von Nachbarschaftsverbindungen kann also jeder Staat - je zur Hälfte mit dem jeweiligen Partner - als ihm obliegend für sich beanspruchen. Wie diese Aufteilung in der Praxis von ihnen durchgeführt werden kann, wird unten in § 11 genauer erörtert werden.

II. DER GRUNDSATZ FÜR DIE SCHAFFUNG UND UNTERHALTUNG VON DRITT- UND FREMDKABOTAGEVERBINDUNGEN

Die Erfüllung der Luftlinienverkehrsaufgaben zwischen den Gebieten anderer Staaten oder innerhalb des Gebietes eines anderen Staates durch die Schaffung und Unterhaltung von Dritt- und Fremdkabotageverbindungen durch einen Staat ist demgegenüber praktisch als eine Art Export zu werten, nämlich ein Export von Dienstleistungen in fremde Volkswirtschaften.

Darauf, exportieren zu können, von anderen Staaten irgendwelche Leistungen oder Güter abgenommen zu bekommen, hat aber - vom Bestehen diesbezüglicher spezieller Verträge abgesehen - kein Staat ein völkerrechtliches Recht oder auch nur einen moralischen Anspruch. Diese Grundregel wird in der Wirklichkeit der internationalen Wirtschaftsbeziehungen zwar von den harten Tatsachen der ungleichmäßigen Verteilung der Grundstoffe und Energiequellen auf unserer Erde und des unterschiedlichen technischen und zivilisatorischen Standes der einzelnen Völker weitgehend überdeckt: tatsächlich sind infolge dieser Umstände die weit- aus meisten Staaten auf einen allgemeinen Austausch von Gütern und Diensten untereinander sogar angewiesen, so daß schon die Frage aufgeworfen wurde, ob ein von der Natur mit besonderen Reichtümern oder Kenntnissen ausgestatteter Staat nicht sogar verpflichtet ist, diese Reichtümer und Kenntnisse auch den anderen durch Export zugänglich zu machen ¹⁾. Das darf jedoch nicht dazu verführen, die besagte Regel überhaupt zu leugnen und der internationale Luftlinienverkehr ist derzeit tatsächlich gerade eines der Gebiete, auf denen sie am klarsten in Erscheinung tritt. Hier kann nämlich heute überhaupt keine Rede mehr davon sein, daß er bzw. die Fähigkeit ihn zu betreiben, vielmehr eine der ungleich unter den Völkern verteilten Gaben wäre, die nun unter dem Gesichtspunkt internationaler Arbeitsteilung von den Befähigten durch Export den anderen ebenfalls zur Verfügung gestellt werden mußte. Vielmehr sind heute mehr oder weniger alle Staaten - eben weil ein gewichtiges eigenes Interesse sie in diese Richtung treibt - bereits in dieser Hinsicht autark (oder doch zumindest auf dem Wege es zu werden), so daß von echten Bedarfsländern, die auf Exporte aus den Überschußländern ange-

1) Vgl. De Lapradelle, La Question Chinoise.

wiesen wären, heute kaum noch gesprochen werden kann. Eine Sachlage, die von manchen in puncto internationaler Luftlinienverkehr in der Vergangenheit sehr exportfreudigen alten Luftfahrtationen verständlicherweise lebhaft beklagt wird, die aber letzten Endes doch nicht mehr als normal und gerecht ist und bei der die oben erwähnte Grundregel auch die einzige mögliche Lösung bietet.

An der Erfüllung der Luftlinienverkehrsaufgaben in Verkehrssituationen zwischen oder in fremden Staaten kann der einzelne Staat also keinen Anteil für sich beanspruchen, die Schaffung und Unterhaltung von Dritt- und Fremdkabotageverbindungen ist ihm grundsätzlich verschlossen.

III. BESONDERE PROBLEME

Bei der Betrachtung dieser so für die Aufteilung der Luftlinienverkehrsaufgaben in den einzelnen konkreten Verkehrssituationen auf die einzelnen daran interessierten Staaten gewonnenen allgemeinen Grundsätze vor dem Hintergrund der bunten Vieltätigkeit der tatsächlichen Verhältnisse ergeben sich jedoch noch einige, teils recht schwierige, weitere Probleme und Fragen hinsichtlich ihrer weiteren Ausgestaltung sowie der Bestimmung ihrer Tragweite im einzelnen, die im Folgenden weiter erörtert werden sollen.

1. Die weitere Ausgestaltung der Grundsätze: der Austausch von Drittverbindungen nach quantitativer Reziprozität

Eine strenge, ausnahmslose Anwendung der in I und II entwickelten allgemeinen Grundsätze durch alle Staaten würde folgerichtig dazu führen, daß ein jeder von ihnen nur Nachbarschaftsverbindungen betreibt bzw. - von denselben Nachbarn, in entsprechendem Umfang - zu seinem Gebiet zuläßt. Jeder Staat wäre danach für seine eigene Betätigung im internationalen Luftlinienverkehr in doppelter Hinsicht beschränkt;

gegenständlich auf die Erfüllung der Luftlinienverkehrsaufgaben zwischen seinem eigenen Gebiet und dem der anderen Staaten und

quantitativ grundsätzlich (von Sonderfällen abgesehen) sogar nur auf die Erfüllung der Hälfte dieser Aufgaben.

Dieses Ergebnis ist an sich im Prinzip auch ganz zweifellos sowohl natürlich als auch gerecht und vernünftig, es entspricht für unseren speziellen Zusammenhang dem allgemein und überall geltenden Satz, daß jeder nur mit seinen eigenen Mitteln wirtschaften und keine über seine Verhältnisse hinausgehenden Pläne verwirklichen kann. In der Praxis des internationalen Luftlinienverkehrs bedarf es jedoch

unter dem Druck betriebswirtschaftlicher Erfordernisse noch einer gewissen weiteren Ausgestaltung und Modifizierung.

Ein Staat, der zu verschiedenen anderen Staaten in verschiedener Entfernung von ihm Nachbarschaftsverbindungen unterhält, wird es nämlich oftmals zweckmäßig finden, diese Verbindungen - etwa zu den Staaten B, C und D; er selbst sei A - nicht jeweils einzeln als Nonstopverbindungen auszubauen ¹⁾, also nebeneinander A-B, A-C und A-D zu betreiben, sondern sie statt dessen betrieblich zu einer einheitlichen Linie A-B-C-D zusammenzufassen. Eine solche Zusammenfassung bringt ihm in der Form von Kosteneinsparungen unter Umständen beachtliche Vorteile, sie beschert ihm jedoch auf der anderen Seite auch ein dorniges betriebswirtschaftliches Problem, nämlich das der sinkenden Auslastung und damit eines beständigen betrieblichen Ungleichgewichts. Sind auf der ersten Etappe dieser Linie doch drei Verbindungen (A-B, A-C und A-D) zusammengefaßt, auf der zweiten dagegen nur zwei (A-C und A-D) und die dritte dient überhaupt nur noch einer einzigen (A-D)-die Verbindungen B-C, B-D und C-D wären für ihn ja Drittverbindungen, die ihm nach den oben formulierten Grundsätzen verschlossen sind. Dementsprechend wird also die erste Etappe erheblich stärker ausgenutzt werden als die zweite und diese wiederum um ein beträchtliches intensiver als die dritte.

Dieser Zustand ist unter dem Gesichtspunkt rationeller Betriebsabwicklung betrachtet natürlich ausgesprochen nachteilig, zumal wenn die Linie noch länger ist als im obigen Schema und etwa 7 oder 8 verschiedene Nachbarschaftsverbindungen zusammenfaßt. Er kann am ehesten dadurch gebessert werden, daß auch die an sich für A unzugänglichen Verbindungen B-C, B-D und C-D als Drittverbindungen in die Linie eingeschlossen werden, so daß sie zu einer mehrgliedrig kombinierten Luftverkehrsverbindung A-B-C-D wird, also durch eine Abweichung von den oben erarbeiteten Grundsätzen.

Deren einseitige Durchbrechung zu ihren Ungunsten werden B, C und D nun allerdings im Zweifel entschieden ablehnen. Doch ist es ja möglich, daß sie ihrerseits entsprechende zusammengefaßte Nachbarschaftsverbindungen zu A oder über A hinaus betreiben wollen, die ohne die Einbeziehung von Verbindungen zwischen A und dritten Staaten unter demselben betrieblichen Ungleichgewicht leiden müssen, daß sie also insoweit vor dem gleichen Problem stehen. In einem solchen Fall können sie in einer auf Gegenseitigkeit beruhenden Modifikation dieser Grundsätze eine alle befriedigende Lösung finden, indem sie nämlich mit A die sie jeweils interessierenden aber ihnen in concreto verschlossenen Verbindungen austau-

1) Was heute technisch fast überall möglich ist, vgl. die bestehende Nonstopverbindung New York - Buenos Aires oder die mit einer einzigen technischen Landung in Murmansk betriebene Verbindung Moskau - Havanna.

schen, so daß dann jeder in gewissem Umfang auch Drittverbindungen betreiben kann. Jeder Partner eines derartigen Tauschgeschäfts räumt dabei dem anderen eine Mitwirkung an der Erfüllung der Luftlinienverkehrsaufgaben zwischen sich und dem jeweils in Frage kommenden Dritten ein, die er im Verhältnis zu diesem Dritten natürlich nur von seinem Anteil daran zedieren kann.

Für einen solchen Austausch gilt also wesensgemäß und vor allen Dingen das sogenannte Prinzip der Reziprozität, eine der Grundmaximen zwischenstaatlicher Beziehungen überhaupt, nach der die Staaten sich normalerweise nur dann besondere Vorteile einräumen, wenn sie die gleichen Vorteile dafür ebenfalls zugestanden erhalten. Dieser Reziprozität wird aber hier durch die besondere tatsächliche und Interessenlage auf unserem Gebiet über ihren gewöhnlichen Inhalt hinaus noch ein besonderer Stempel aufgedruckt: wenn nämlich die Staaten ein dringendes Interesse daran haben, ihren jeweiligen eigenen internationalen Luftlinienverkehr nach Maßgabe ihrer dafür aufgestellten Programme soweit wie möglich zu entfalten, so werden sie natürlich sorgfältig darauf bedacht sein, von der Grundlage auf der er steht, d. h. von den Luftlinienverkehrsaufgaben zwischen ihnen selbst und dem Ausland, beim Austauschen von Drittverbindungen nicht mehr abzugeben als sie auf der anderen Seite vom Partner in den sie interessierenden fremden Verkehrssituationen wieder herzubekommen. Sie werden sich also nicht damit begnügen, vom Partner nur gleichartige Rechte als Gegenleistung zu erhalten, sondern verlangen, daß diese Gegenrechte darüber hinaus auch gleichwertig sind, d. h. sie werden die zum Tausch stehenden Verbindungen unter diesem Gesichtspunkt genau gegeneinander abwägen statt sie nur zu zählen. Das Ziel ist dabei ein sogenannter "equitable exchange of benefits", der dazu führt, daß keiner der beiden Partner bei diesem Geschäft quantitativ gewinnt oder verliert, daß vielmehr nur die oben erwähnte gegenständliche Beschränkung insoweit entfällt und dadurch beide ihren jeweiligen internationalen Luftlinienverkehr betriebswirtschaftlich konsolidieren.

Diese besondere Ausgestaltung des Prinzips der Reziprozität in diesem Zusammenhang trifft allerdings auf den lebhaften Widerspruch mancher kleinerer Staaten, die in einer rein aufs Qualitative abstellenden Reziprozität beim Austausch von Drittverbindungen die Chance sähen, die quantitative Beschränkung ihres internationalen Luftlinienverkehrs zu überwinden, die ihnen durch den geringen Umfang der in ihrem eigenen Verhältnis zum Ausland gestellten Luftlinienverkehrsaufgaben gesetzt ist¹⁾. Sie ist jedoch die einzige Möglichkeit, einen solchen Austausch im Rahmen und im Sinne der oben gewonnenen allgemeinen Grundsätze

¹⁾ Vgl. etwa den Holländer Wassenbergh, Post-War International Civil Aviation Policy, S. 111 A. 3 im Gegensatz zu dem Amerikaner Stoffel, American Bilateral, S. 129.

durchzuführen, die diese quantitative Beschränkung nun eben einmal - zu recht - herbeiführen und die Kritiker sollten, statt eine durch diese Ausgestaltung des Gegenseitigkeitsgrundsatzes angeblich bewirkte Diskriminierung der "Kleinen" zu beklagen, lieber offen deren Anspruch, es den "Großen" hinsichtlich des internationalen Luftlinienverkehrs auf deren Kosten gleichtun zu dürfen, vertreten und begründen.

Die Durchführung eines solchen Tausches erfordert, auch wenn er im Ergebnis nur zwischen zwei Parteien vorgenommen wird, praktisch die Schaffung eines vielseitigen Abkommens, an dem außer den Tauschpartnern selbst auch noch die jeweiligen Dritten - die jeweils dem einen Tauschpartner kommerzielle Verkehrsrechte für die zu schaffenden Drittverbindungen gewähren und im Verhältnis zum anderen die Neuverteilung der Luftlinienverkehrsaufgaben zwischen ihnen festhalten müssen - zu beteiligen sind. Davon soll im einzelnen unten in § 12, I 1 die Rede sein.

Diese Modifikation der oben gewonnenen Grundsätze kann schließlich, sofern der Ausgleich von Leistung und Gegenleistung im Sinne der quantitativen Reziprozität nicht streng für jedes einzelne Tauschgeschäft, sondern nur für die Gesamtheit der Luftlinienverkehrsbeziehungen der einzelnen Staaten verlangt wird, auch noch ein Stück weitergetrieben werden, so daß ein Staat danach auch dann eine Drittverbindung zugestanden erhalten kann, wenn im konkreten Falle keiner der beiden dadurch verbundenen anderen Staaten von ihm ein gleiches Zugeständnis verlangt und daß das Ganze durch einfache zweiseitige Luftlinienverkehrsabkommen durchgeführt werden kann. Das wird dann erreicht, wenn die Staaten (oder doch wenigstens eine größere Anzahl von ihnen) sich dazu entschließen, einander grundsätzlich im Rahmen zusammengefaßter eigener Nachbarschaftsverbindungen sekundär auch Drittverbindungen schaffen und unterhalten zu lassen. Der sekundäre Charakter der so zuzugestehenden Drittverbindungen muß dabei in doppelter Hinsicht vorliegen:

objektiv, von der gesamten Luftlinienverkehrssituation zwischen den beiden durch die Drittverbindungen verbundenen Staaten aus gesehen, indem sie hier (auch zusammen) gegenüber den Nachbarschaftsverbindungen dieser beiden Staaten bei der Erfüllung der hier gestellten Luftlinienverkehrsaufgaben nur eine untergeordnete Rolle spielen dürfen ¹⁾ und

1) Der Vorstand der Deutschen Lufthansa hält es in diesem Zusammenhang für vertretbar, sie insgesamt im Endeffekt auf etwa 20 % des Verkehrsaufkommens zwischen diesen beiden Staaten aufzubauen und die übrigen 80 % den Verbindungen der beiden Nachbarn - je zur Hälfte - vorzubehalten, vgl. Bericht des Vorstands auf der Hauptversammlung der Deutschen Lufthansa 1963 in Köln.

subjektiv, vom Betrieb der (aus eigenen Nachbarschaftsverbindungen des begünstigten Staates zusammengesetzten) Linien, in deren Rahmen sie geschaffen werden sollen, aus betrachtet, indem sie für diese nur jeweils eine untergeordnete, ergänzende Rolle spielen, nicht aber sie betriebswirtschaftlich als ihre eigentliche Grundlage tragen dürfen¹⁾.

Bei allseitiger Einhaltung dieser Beschränkung (worauf die Reziprozität sich hier bei der einzelnen Gestaltung praktisch bezieht) wird sich insgesamt dann als Ergebnis herausbilden, daß jeder Staat schließlich für die in diesem Sinne sekundären Drittverbindungen, die er anderen Staaten von seinem Gebiet aus einseitig einzurichten erlaubt hat, durch die ihm selbst ebenso von den anderen zugestandenen (ebenfalls sekundären) Drittverbindungen per Saldo im Großen und Ganzen wieder entschädigt wird. Kein Staat wird dabei im Prinzip - immer strenge Anwendung der genannten Beschränkungen vorausgesetzt - viel dazu gewinnen oder verlieren können, denn der "Kleine" mit den geringen Luftlinienverkehrsleistungen zwischen sich und dem Ausland, der den anderen insoweit wenig zu bieten hat, wird, da er selbst Drittverbindungen - auch sekundär im Rahmen seiner - wenigen und kurzen - zusammengefaßten Nachbarschaftsverbindungen betreiben darf, auch seinerseits nicht sehr viel hinzugewinnen können, der "Große" mit den zahlreichen und großen Luftlinienverkehrsleistungen zwischen sich und dem Ausland aber wird zwar viel zu geben, aber - eben - auch selbst viele und weitgestreckte Verbindungen betreiben kann - ebensoviel zu fordern haben.

1) Vgl. etwa in diesem Sinne die vielkopierten Kapazitätsvorschriften, die die USA und Großbritannien in der ihrer beidermit gewordener Bermuda-Verabbarung (Agreement relating to air services, signed at Bermuda on 11th February, 1946 with Annex and Final Act of the Civil Aviation Conference held at Bermuda - UN Treaty Series Vol 3, p. 264) angefügten Resolution in Ziffer 3 festgelegt haben: "1. It is the understanding of both Governments that services provided by a designated air carrier under the Agreement and its Annex shall retain as their primary objective the provision of capacity adequate to the traffic demands between the country of which such air carrier is a national and the country of ultimate destination of the traffic. The right to embark or disembark on such services international traffic destined for and coming from third countries at a point or points on the routes... shall be applied in accordance with the general principles of orderly development to which both Governments subscribe and shall be subject to the general principle that capacity should be related:

- a) to traffic requirements between the country of origin and the countries of destination
- b) to the requirements of through airline operation; and
- c) to the traffic requirements of the area through which the airline passes after taking account of local and regional services."

Dieser auf dem Gedanken eines schließlichen automatischen Gesamtausgleichs aufgebaute System kann allerdings natürlich nur dann funktionieren, wenn eine größere Anzahl von Staaten auf der ganzen Welt sich ihm anschließen; bei Beschränkung insbesondere auf die Staaten einer bestimmten Region könnte wohl ihre geographische Lage zueinander unter Umständen eine das Ergebnis verzerrende Rolle spielen; ein verkehrstarker Randstaat würde dabei möglicherweise besondere Vorteile haben, ein nicht ganz verkehrsschwacher zentralgelegener Staat dagegen leicht zu kurz kommen. Wie sich speziell um die Regelung der Luftlinienverkehrsbeziehungen innerhalb einer bestimmten Region handelt, wird sich also im Zweifel doch eine einstimmig vereinbarte Sonderregelung eher empfehlen.

Wie die Beschränkung der so ausgearbeiteten Diktivbedingungen auf eine sekundäre Rolle im obigen Sinne in der Praxis durchgeführt werden kann, soll in § 11 unten näher dargestellt werden.

2. Die Bestimmung der Tragweite der Grundsätze: Einzugsgebiete, die über das Gebiet eines Staates hinausreichen

Wie in § 1, IV oben am Ende angegeben, und wie bisher – sowohl bei der Orientierung der wirtschaftlich-politischen Ordnung der Luftlinienverkehrsordnung in den Ländern, die sich an § 1, I angeschlossen haben, als auch speziell bei der Entwicklung der Grundsätze für die Aufstellung der tatsächlich gestellten Luftlinienverkehrsauflagen unter der Staaten, in diesem Paragraphen – davon ausgegangen, daß die Einzugsgebiete der einzelnen Luftverkehrsverbindungen, die jeweils innerhalb der Grenzen desselben Staatsgebietes halten, in dem ihr Unfallort gelegen ist, also jeweils dieses ganze Staatsgebiet oder einen Teil davon umfassen. Die einzelne Luftverkehrsverbindung betrifft dann nur jeweils den Staat oder die zwei Staaten, in denen ihre beiden Unfallorte liegen, alle dritten Staaten werden durch sie in keiner Weise berührt.

Diese Arbeitshypothese hat uns an den genannten Stellen die Untersuchung zweifelsfrei sachlich orientiert und ein großer Teil der tatsächlich existierenden Luftverkehrsverbindungen wird ihr auch wirklich vollkommen gerecht. In jeder ganzen Reihe anderer Fälle weicht die tatsächliche Lage jedoch auch von der ab, erstreckt das einzelne Einzugsgebiet sich effektiv über das Gebiet des Staates, in dem sein Unfallort liegt, hinaus auf das Gebiet eines oder mehrerer anderer Staaten, die durch die darauf aufgebaute Luftverkehrsverbindung also ebenfalls direkt berührt werden und falls dieser Art bilden sie jetzt in der Tat den Gegenstand eines Teils der schwierigsten Streitfragen in der Arena der internationalen Luftlinienverkehrsbeziehungen. Es ist deshalb nun an der Zeit, diese Hypothese fallen zu lassen und zu prüfen, inwieweit die bisher gewonnenen Erkenntnisse – insbesondere die oben in I und II entwickelten Grundsätze – auch in solchen Fällen anwendbar sind.

Von dieser Situation der Erstreckung eines Einzugsgebiets einer Luftverkehrsverbindung über das Gebiet des Staates, in dem sein Einfallsort liegt, hinaus ist dabei vorab noch klar die Erscheinung zu unterscheiden, die wir oben (Seite 48 A 1) als gegenseitige Ergänzung aller internationaler Luftverkehrsverbindungs-Netze sämtlicher Staaten bezeichnet haben und die ihren Ausdruck darin findet, daß dem Einzelnen, je nachdem wie große Umwege er unter Umständen zu machen bereit ist, für die Befriedigung eines bestimmten Beförderungsbedürfnisses die Luftverkehrsverbindungs-Netze verschiedener Staaten - jeweils allein oder kombiniert - zur Verfügung stehen ¹⁾. Dort handelt es sich praktisch um die Möglichkeit, auf einer Luftverkehrsverbindung über die Grenze in das Einzugsgebiet der nächsten und so fort zu gelangen, hier aber soll gerade von dem Fall die Rede sein, daß ein ausländisches Einzugsgebiet dem Benutzer über eine Staatsgrenze hinweg sozusagen entgegenkommt.

Auch von den Fällen einer echten derartigen Erstreckung eines Einzugsgebiets können weiterhin noch einige von vornherein aus der Betrachtung ausgeschieden werden, nämlich diejenigen, in denen es sich lediglich darum handelt, daß eine leicht ²⁾ überschreitbare Staatsgrenze, die, bildlich gesprochen, der natürlichen Wasserscheide des Luftlinienverkehrs nicht entspricht, durch den von ihm einzelnen abweichenden Verlauf der Grenzen der Einzugsgebiete der auf ihren beiden Seiten liegenden, im konkreten Fall in Frage kommenden, Einfallsorte des internationalen Luftlinienverkehrs gewissermaßen korrigiert wird. Bei dem häufig sehr willkürlichen Verlauf der aus der geschichtlichen Entwicklung hervorgegangenen Staatsgrenzen kann es natürlich immer einmal vorkommen, daß die Verkehrslage irgendeines exponierten Grenzortes zum nächsten in concreto in Frage kommenden einheimischen Einfallsort des internationalen Luftlinienverkehrs ungünstiger ist als die zum nächsten hier in Frage kommenden Einfallsort jenseits der Grenze und daß er sich deshalb insoweit dann nach dort orientiert (auf anderen Gebieten wie z.B. Stromversorgung, Wasserversorgung und dergleichen gibt es ja ganz ähnliche Probleme). Dabei dreht es sich aber meist nur um relativ geringfügige Verschiebungen und wenn die so bewirkte Abweichung von der oben zu Grunde gelegten Grundsituation im Einzelfall einmal größeres Ausmaß erreichen sollte ³⁾, wird

1) Der Ermöglichung eines solchen Übergangs vom internationalen Luftverkehrsverbindungs-Netz eines Staates auf das eines anderen dienen vor allem die sogenannten Interline Agreements, s. unten § 13, II.

2) d.h. ohne besonders einzuholende Erlaubnisse etc.

3) Beispiel: das Einzugsgebiet der meisten von und nach München führenden internationalen Luftverkehrsverbindungen umfaßt auch große Teile der österreichischen Bundesländer Tirol und Salzburg, die zu Wien als dem praktisch einzigen österreichischen Einfallsort im internationalen Luftlinienverkehr einfach schlechter liegen als zu München.

das für den dadurch benachteiligten Staat eben ein Zeichen sein müssen, daß er die betreffenden "abwandernden" Gebiete selbst luftlinienverkehrsmäßig zu schlecht versorgt und in dieser Hinsicht etwas tun sollte. Auch an Grenzvereinbarungen zwischen den beteiligten Staaten zur Regelung derartiger Fragen läßt sich schließlich denken.

Was hier jedoch genauerer Erörterung bedarf, ist der Fall, daß die Erstreckung des Einzugsgebiets über das Gebiet des Staates des Einfallsortes hinaus als bewußte luftlinienverkehrspolitische Maßnahme vorgenommen wird und sich auf das ganze Gebiet eines anderen Staates oder jedenfalls auf einen größeren Teil desselben bezieht.

Die Vornahme einer solchen Erstreckung erfolgt durch den Staat, der die Luftverkehrsverbindung betreibt, zu der das Einzugsgebiet gehört, unter - zumindest passiv gestattender - Mitwirkung des betroffenen anderen Staates bzw. der betroffenen anderen Staaten. Sie realisiert und manifestiert sich durch folgende zwei Maßnahmen:

durch die gezielte Abstellung der Wahl des Einfallsortes und der Durchführung des Betriebes der Verbindung (Flugplan!) auf die Verkehrsmöglichkeiten von diesem Ort über die Grenze, so daß die Verbindung auch für das Gebiet des in das Einzugsgebiet einzuschließenden Nachbarstaates günstig wird, Verkehrswert erhält ¹⁾, und

durch die systematische Propagierung dieser Tatsache in beiden Einzugsgebieten der Luftverkehrsverbindung (in dem erweiterten auf beiden Seiten der Grenze) und die Ausdehnung der kommerziellen Tätigkeit des die Verbindung schaffenden und unterhaltenden Unternehmens - Flugscheinverkauf etc. - auch auf das Gebiet des Staates, auf den das Einzugsgebiet erweitert wird ²⁾.

Das Vorliegen oder Nichtvorliegen dieser Tatbestandsmerkmale läßt sich dort, wo

1) Es wird z.B. ein Ort gewählt, der seinerseits Einfallsort einer Nachbarschafts-Verbindung zwischen diesem Staat und dem anderen, auf den das Einzugsgebiet erstreckt werden soll, ist und der Flugplan wird auf den Flugplan dieser Nachbarschafts-Verbindung abgestellt, die damit praktisch zur Zubringerverbindung innerhalb des erweiterten Einzugsgebiets der neuen Verbindung gemacht wird.

2) Vgl. etwa die Errichtung von Stadtbüros der Deutschen Lufthansa in Orten wie Asuncion, Colombo oder Damaskus, während die nächsten von ihr angeflogenen Orte in Uruguay, Indien bzw. dem Libanon liegen; auch die unten in § 13, II noch zu erwähnenden Representation Agreements und Interline Agreements können hier eine Rolle spielen.

die beteiligten Staaten sie bewußt und gewollt verwirklicht haben, oder wo einer von ihnen ihren Eintritt effektiv verhindert, ohne allzu große Schwierigkeiten feststellen. Dagegen können Zweifel, ob tatsächlich schon eine Erstreckung eines Einzugsgebietes auf das Gebiet eines dritten Staates oder noch eine bloße Erleichterung des Übergangs von einem internationalen Luftverkehrsverbindungs-Netz auf ein anderes vorliegt, natürlich in den Fällen auftreten, in denen die beteiligten Staaten insoweit mehr oder weniger unbewußt tätig wurden (oder passiv blieben), weil sie ihr Augenmerk - vom erfolgsbezogenen oder operationellen Luftlinienverkehrsbegriff ausgehend - ausschließlich auf ganz andere Dinge richteten. Eine umfassende Würdigung aller Umstände wird aber schließlich auch in diesen (derzeit überaus häufigen) Fällen immer eine einwandfreie Entscheidung im einen oder anderen Sinne ermöglichen.

Hinsichtlich der Anwendung des in § 5 oben zur Gestaltungsfreiheit der Staaten bei der Schaffung der wirtschaftlich-politischen Ordnung des Luftlinienverkehrs in ihren Landesrechten Gesagten auf diesen Fall der Erstreckung eines Einzugsgebietes einer Luftverkehrsverbindung über das Staatsgebiet seines Einfallsortes hinaus auf das Gebiet eines dritten Staates kann es natürlich keinerlei Zweifel geben: die Staaten können diesen Tatbestand im Rahmen ihrer Gebietshoheit oder Personalhoheit ebenfalls nach ihrem Belieben regeln. Insbesondere können also auch die dritten Staaten, auf deren Gebiet das Einzugsgebiet der Luftverkehrsverbindung erstreckt werden soll, diese Erstreckung ebenso nach ihrem Ermessen behandeln wie die Schaffung und Unterhaltung einer Luftverkehrsverbindung zu einem Einfallsort auf ihrem eigenen Gebiet; sie können sie also frei erlauben, von einer Genehmigung ihrer Luftverkehrsbehörden abhängig machen oder verbieten, wobei die Durchsetzung eines Verbotes praktisch dadurch erfolgt, daß sie die Verwirklichung der oben aufgezählten Tatbestandsmerkmale zumindest auf ihrem Gebiet verhindern (also den Verkehr von ihrem Gebiet zum ausländischen Einfallsort erschweren, durch Änderung der Fahr- oder Flugpläne dorthin günstige Anschlüsse an die fremde Verbindung verhindern und dem Luftlinienverkehrsunternehmen, das diese Verbindung betreibt, jegliche Propaganda und sonstige Tätigkeit dafür jedenfalls in ihrem Gebiet untersagen).

Für die Anwendung der oben in I und II gewonnenen Grundsätze auf diesen Sachverhalt aber muß hier zwischen folgenden Fällen unterschieden werden:

ein Staat erstreckt das äußere Einzugsgebiet ¹ einer von ihm betriebenen Nachbarschaftsverbindung über das Gebiet seines Partners hinaus auf einen dritten Staat, oder

ein Staat erstreckt das innere Einzugsgebiet ² einer von ihm betriebenen Nach-

1) d. h. das Einzugsgebiet ihres im anderen Staat gelegenen Einfallsortes.

2) d. h. das Einzugsgebiet ihres auf seinem eigenen Gebiet gelegenen Einfallsortes.

barschaftsverbinding über sein eigenes Gebiet hinaus auf einen dritten Staat oder er erstreckt ein Einzugsgebiet einer von ihm betriebenen Drittverbinding über das Gebiet des Staates, in dem sein Einfallsort liegt, hinaus auf einen weiteren fremden Staat.

Im ersten Falle schließt er in seine bestehende direkte Nachbarschaftsverbinding zum angeflogenen Partner praktisch eine weitere, indirekte Nachbarschaftsverbinding zu dem dritten Staat ein, den er in das äußere Einzugsgebiet der ersteren einbezieht; im zweiten dagegen addiert er zu der direkten Nachbarschaftsverbinding eine indirekte Drittverbinding zwischen dem Partner der ersteren und dem dritten Staat, auf den er ihr inneres Einzugsgebiet erstreckt bzw. zu der direkten Drittverbinding entsprechend eine weitere indirekte. Es kann nach der oben in I und II gegebenen Begründung nicht zweifelhaft sein, daß für die im ersten Falle errichtete indirekte Nachbarschaftsverbinding der Grundsatz für die direkten Nachbarschaftsverbindungen ebenfalls anzuwenden ist und für die im zweiten Fall geschaffenen indirekten Drittverbindungen entsprechend der Grundsatz für die direkten Verbindungen dieser Art.

Auch die Schaffung und Unterhaltung indirekter Nachbarschaftsverbindungen ist also die legitime Aufgabe der einzelnen Staaten, die dadurch allerdings grundsätzlich nur die Hälfte der zwischen ihnen und dem jeweiligen Partner der indirekten Verbinding tatsächlich gestellten Luftlinienverkehrsaufgaben für sich in Anspruch nehmen dürfen. Solche Verbindungen werden in der Praxis auch tatsächlich relativ häufig errichtet, insbesondere zwischen solchen Staaten, die zwar einerseits Luftlinienverkehrsaufgaben von genügendem Umfang, um die Schaffung betrieblich selbständiger direkter Nachbarschaftsverbindungen zwischen ihnen zu rechtfertigen, im Verhältnis untereinander nicht gestellt sehen, die sich andererseits jedoch für die Gewährleistung ständiger Kontaktmöglichkeiten zwischen ihren Gebieten trotzdem nicht nur auf die gegenseitige Ergänzung aller internationaler Luftverkehrsverbindungs-Netze sämtlicher Staaten verlassen wollen. Allerdings ergibt sich bei der Errichtung einer solchen Verbinding in der Regel insofern eine besondere Schwierigkeit, als der Mittelstaat ¹⁾, über den sie betrieblich abgewickelt wird, und dessen Zustimmung zu ihrem Aufbau ja ebenfalls erforderlich ist, sich durch die Errichtung einer entsprechenden Drittverbinding zwischen ihren Partnern ²⁾ in diese Verkehrsabwicklung über sein Gebiet hinweg einschalten wollen wird. Dieses Verlangen kann er in einem solchen Fall natürlich mit erheblich mehr Nachdruck vertreten, als ihm das normalerweise bei Drittverbindungen mög-

1) d. h. der Partner der direkten Nachbarschaftsverbinding, in die die indirekte eingeschlossen wird.

2) Durch entsprechende Erstreckung des inneren Einzugsgebiets bzw. der inneren Einzugsgebiete seiner jeweiligen einschlägigen direkten Nachbarschaftsverbinding(en).

lich ist, weshalb es sich, wo betriebswirtschaftlich gangbar, für die Staaten immer empfehlen wird, lieber direkte Nachbarschaftsverbindungen untereinander zu schaffen.

Die Schaffung und Unterhaltung indirekter Drittverbindungen ist den Staaten dagegen - vom soeben erwähnten Ausnahmefall abgesehen - grundsätzlich verschlossen, sofern nicht, wie oben in Ziffer 1 beschrieben, im Einzelfall ein Austausch zustande kommt. Dem wird in der Praxis derzeit allerdings in weitem Umfang zuwider gehandelt; insbesondere manche der kleineren Staaten sind heute in dieser Hinsicht äußerst aktiv, da sie hier ein Mittel sehen, der ihrem internationalen Luftlinienverkehr gesetzten quantitativen Beschränkung, wie sie oben beschrieben wurde, zu entgehen. Die durch die indirekten Drittverbindungen - oft in unmittelbarer Konkurrenz zu ihren eigenen direkten Nachbarschaftsverbindungen - verbundenen Staaten aber stehen diesem Vorgehen ganz überwiegend ebenso hilflos wie ablehnend gegenüber, da der Weg, auf den der meist angewandte erfolgsbezogene Luftlinienverkehrsbegriff sie zu seiner Abwehr führt, sowohl irreführend als auch unpassierbar ist.

Dieser Weg ist gekennzeichnet durch den Begriff der sogenannten sechsten Luftverkehrs-Freiheit, die das Recht gewähren soll, mittels Luftfahrzeugen Beförderungen zwischen zwei dem befördernden Unternehmen fremden Staaten via seinen Herkunftsstaat durchzuführen¹⁾ und von der behauptet wird, sie sei mit der Gewährung der dritten und vierten Freiheit an den die indirekte Drittverbindung betreibenden Staat nicht ebenfalls miterteilt worden, sondern müsse allenfalls ausdrücklich eigens zugestanden werden; wo dies nicht geschehen sei, gehe der die indirekte Drittverbindung betreibende Staat über das Maß des ihm Erlaubten hinaus. Aber schon der Ausgangspunkt, die Durchführung einer Beförderung zwischen zwei fremden Staaten via den Herkunftsstaat des Unternehmens, ist dabei falsch, denn solche Beförderungen können ja auch außerhalb einer indirekten Drittverbindung, nur infolge der gegenseitigen Ergänzung aller internationaler Luftverkehrsverbindungs-Netze sämtlicher Staaten, zustande kommen - der Fluggast begibt sich mit dem fremden Unternehmen in das Einzugsgebiet einer anderen durch dieses betriebenen Verbindung, die er dann weiterbenutzt, etwa weil er als Tourist einen weiteren und interessanteren Weg wählen oder weil er am Umsteigeplatz en route noch etwas erledigen will. Daß eine Beförderung der oben beschriebenen Art vorliegt, sagt im Einzelfall also noch gar nichts über das Vorliegen oder Nichtvorliegen einer indirekten Drittverbindung aus. Darüber hinaus ist diese Konstruktion aber auch in der Praxis nicht verwertbar, denn die Feststellbarkeit des Vorliegens einer Beförderung der soeben beschriebenen Art kann das sie vomehmende Luftli-

1) Vgl. etwa Stoffel, *American Bilateral*, S. 130; Riese, *Luftrecht*, S. 151 oder Wassenbergh, *Post-War International Civil Aviation Policy*, S. 71.

nienverkehrsunternehmen ja ohne weiteres ganz einfach dadurch beseitigen, daß es in solchen Fällen zwei Flugscheine - je einen für beide Abschnitte der Reise - ausstellt. Nur eine Kontrolle der Flugscheine kommt für den Staat, der gegen solche Beförderungen eingreifen will, ja praktisch als Abwehrmaßnahme in Frage, da es offensichtlich nicht möglich ist, alle ankommenden und abfliegenden Fluggäste einem Kreuzverhör über die Umstände ihrer Reise zu unterwerfen.

Eine wirkliche Abhilfe werden die Staaten hier also erst schaffen können, wenn sie ihr Vorgehen auf der Grundlage des institutionellen Luftlinienverkehrsbegriffs einrichten, der allein eine befriedigende systematische Erfassung und Behandlung solcher Fälle erlaubt.

In dieser Art ausgestaltet bzw. umfassend angewandt werden die in I und II oben gewonnenen Grundsätze schließlich allen Erfordernissen und Gestaltungsmöglichkeiten der Praxis gerecht.

§ 10

DAS SYSTEM DES EINZELSTAATLICHEN NEBENEINANDER UND DIE HANDLUNGSFREIHEIT DER STAATEN IN SEINEM RAHMEN

Wir haben in § 8 die Interessenlage untersucht, die sich, insbesondere für die einzelnen Staaten, hinsichtlich des internationalen Luftlinienverkehrs ergibt, haben gesehen, wie jeder Staat unter Berücksichtigung dieser Interessenlage seine Politik auf diesem Gebiet festlegt und schließlich ermittelt, in welchen Punkten seine Politik mit der der anderen hier in Konflikt geraten kann; für die bedeutungsvollste dieser potentiell strittigen Fragen haben wir dann in § 9 in Gestalt zweier Grundsätze die Grundlösung entwickelt, die sich aus den allgemeinen Grundsätzen und Strukturprinzipien des Völkerrechts und der Natur der Sache heraus für die einzelne konkrete Verkehrssituation ergibt. Wir gingen dabei also vom Gesichtspunkt des einzelnen Staates in der einzelnen konkreten Verkehrssituation aus und betrachteten die Dinge so, wie das beim Abschluß der konkreten Luftlinienverkehrsvereinbarungen unter den Staaten getan wird. Es ist somit gewissermaßen das natürliche Modell für die in den einzelnen Verkehrssituationen abzuschließenden zwischenstaatlichen Luftlinienverkehrsabkommen, das wir mit diesen Grundsätzen erarbeitet haben.

Betrachten wir die Dinge nun - den in § 7 beschriebenen Schritt von der Unterstufe der einzelnen konkreten Abkommen zur Oberstufe der Grundsätze für die wirtschaftlich-politische Ordnung des internationalen Luftlinienverkehrs vollziehend - vom Standpunkt des unbeteiligten Beobachters der Gesamtheit der Luftlinienverkehrsbeziehungen auf unserer Erde aus, so erkennen wir, daß sich aus der Menge

der so gestalteten Vereinbarungen ein ganz bestimmtes weltweites Organisationssystem für den internationalen Luftlinienverkehr ergibt, das man als das System des einzelstaatlichen Nebeneinander bezeichnen kann. Es ist, genauer gesagt, das System des gleichberechtigten und eigenständigen Nebeneinander und Miteinander einer großen Anzahl selbständiger Einheiten, die jeweils

selbst, als solche, internationalen Luftlinienverkehr betreiben ¹⁾ und selbst, als solche, eine expansive Luftlinienverkehrspolitik betreiben und ihren eigenen internationalen Luftlinienverkehr in größtmöglichem Umfang entwickeln möchten

und bei denen es sich normalerweise um die einzelnen Staaten (möglicherweise - siehe unten II 2 - aber auch um Zusammenschlüsse von Staaten²⁾ handelt).

Dieses System ist das einzige, das überhaupt in Frage kommen kann, solange es souveräne Staaten gibt, die ihre Luftlinienverkehrspolitik - ausgehend von der in § 8 I erörterten Interessenlage - so, wie in § 8 II oben beschrieben, entwickeln und verfolgen, ja, solange diese Prämisse vorliegt, verwirklicht es sich, wie oben in § 7 ausgeführt, ganz von selbst. Die in § 9 gewonnenen Grundsätze aber bilden

1) d. h. durch Luftlinienverkehrsunternehmen ihrer Staatszugehörigkeit, unter ihrer Flagge und Kontrolle.

2) Andere theoretisch denkbare Systeme wären das einer weltweiten kosmopolitischen Konkurrenz der einzelnen Unternehmen ohne Rücksicht auf ihre Staatszugehörigkeit und die nationale Herkunft der erfüllten Luftlinienverkehrsaufgaben (also wie innerhalb eines einzigen, das privatwirtschaftliche Modell für den Betrieb des Luftlinienverkehrs zugrunde legenden Weltstaates - ein Anhänger dieses Systems scheint Wassenbergh zu sein, vgl. etwa seine Ausführungen in *Post-War International Civil Aviation Policy*, S. 42) oder das einer völligen Internationalisierung des internationalen Luftlinienverkehrs, d. h. seiner Übertragung an eine insoweit das Monopol besitzende internationale Stelle, die ihn für alle Staaten erledigt (also im Effekt wie innerhalb eines einzigen, das gemeinwirtschaftliche Modell für seinen Betrieb zugrunde legenden Weltstaates - derartige Vorschläge wurden im sogenannten Tardieuplan von Frankreich 1932 der Abrüstungskonferenz in Genf und von Australien und Neuseeland der Internationalen Zivilluftfahrt-Konferenz von Chicago 1944 unterbreitet, vgl. Meyer, *Freiheit*, S. 251 ff und *Proc.* S. 77 ff, und fanden in den ersten Jahren nach dem 2. Weltkrieg auch in der Literatur verschiedene Anhänger, etwa *Matenco*, *Droit aérien aéronautique*, S. 150 ff; Keller, *Die multilaterale Regelung*, S. 101 ff; Le Goff, *Manuel*, S. 160 ff; Serraz, *La Crise de Croissance*; P. de Lapradelle, *L'Internationalisation*; Wagner, *Vers l'Internationalisation*). Diese beiden Systeme schalten also die einzelnen Staaten mit ihren oben in § 8 I beschriebenen Interessen vollkommen aus.

seine logischen Grundregeln, sie sind - gleich wie klar oder unklar sie erkannt und wie geschickt oder ungeschickt (Luftlinienverkehrsbegriff!) sie angewandt werden - für das Verhältnis der Luftlinienverkehrs-Einheiten in seinem Rahmen eine Art selbsttätiger Funktionsgesetze.

Dieses System des einzelstaatlichen Nebeneinander liegt heute auch der Ordnung der ChK zugrunde, die es in Art 44 als Ziel und Aufgabe der ICAO erklärt, die Planung und Entwicklung der internationalen Verkehrsluftfahrt zu fördern "so as to... f) insure... that every contracting State has a fair opportunity to operate international airlines" und die in den Art 77-79 auch die Möglichkeit des Zusammenschlusses mehrerer Staaten zu einer Luftlinienverkehrs-Einheit im oben gebrauchten Sinne vorsieht. Es ist jedoch - man vergleiche das oben in § 7 zur rechtlichen Natur der Grundsätze der Oberstufe der wirtschaftlich-politischen Ordnung des internationalen Luftlinienverkehrs im Völkerrecht Gesagte - keineswegs ein rechtlich verpflichtendes Schema, in das alle Staaten, mit oder gegen ihren Willen, hineingepreßt würden, sondern lediglich der bei der tatsächlichen derzeitigen Situation auf unserem Gebiet sich begriffsnotwendig ergebende systematische Rahmen, in den die einzelnen Staaten sich nun nach ihrer freien Wahl beliebig einordnen können und von dem her der von ihnen jeweils gewählte Standort dann eindeutig fixiert werden kann.

Diese Handlungsfreiheit der Staaten im Rahmen des sich im Großen selbst verwirklichenden Systems des einzelstaatlichen Nebeneinander besteht sowohl hinsichtlich einseitigen als auch hinsichtlich gemeinsamen Handelns, was nun kurz genauer zu untersuchen ist.

I. DIE FREIHEIT DES EINZELNEN STAATES ZU EINSEITIGEM HANDELN

Im Rahmen des Systems des einzelstaatlichen Nebeneinander kann jeder Staat einseitig folgende Entscheidungen treffen und verwirklichen:

1. Die Entscheidung über seine Stellung im System des einzelstaatlichen Nebeneinander

Das System des einzelstaatlichen Nebeneinander ist, wie wir eben sahen, ein System des gleichberechtigten Nebeneinander und Miteinander einer Anzahl selbstständiger Luftlinienverkehrs-Einheiten. Es ist nun zunächst einmal die Sache jedes Staates, zu entscheiden, ob er überhaupt eine solche selbstständige Luftlinienverkehrs-Einheit sein, d.h. selbst, als solcher, internationalen Luftlinienverkehr und eine auf ihn bezügliche Politik betreiben will oder nicht. Er kann darauf natürlich auch verzichten, die Ordnung des internationalen Luftlinienverkehrs in seinem

Landesrecht auf Dienstleistungsfreiheit für in- wie ausländische Unternehmen aufbauen (vgl. § 5 oben) und sich - unter Vermeidung jedes eigenen Engagements auf diesem Gebiet - auf Funktionen rein gewerbepolizeilicher Überwachung zurückziehen (privatwirtschaftliches Modell des internationalen Luftlinienverkehrs - s. § 3 oben). Im Rahmen des Systems des einzelstaatlichen Nebeneinander bedeutet das dann, daß er nicht als Luftlinienverkehrs-Einheit in Erscheinung tritt, der gegenüber die oben gewonnenen Grundsätze zur Anwendung kommen, sondern als eine Art Niemandsland, in dem die vorhandenen Luftlinienverkehrs-Einheiten frei - nur im Verhältnis untereinander nach den genannten Grundsätzen vorgehend - agieren (d.h. die Luftverkehrsverbindungen von ihm zu anderen Staaten werden nach diesen Grundsätzen - Nachbarschaftsverbindungen, Drittverbindungen! - von den anderen untereinander verteilt und seine Kabotageverbindungen werden von jedem, der daran Interesse hat, wahrgenommen).

Eine solche rein passive Kundenrolle kann ein Staat ja auch in verschiedenster anderer Hinsicht spielen (beispielsweise hinsichtlich mancher Industriezweige ¹⁾), er kann sie aber natürlich - sofern er sich nicht, etwa in einem Friedensvertrag, entsprechend völkerrechtlich gebunden hat - auch jederzeit nach seinem Belieben wieder aufgeben und seine volle Respektierung als eigene Luftlinienverkehrs-Einheit verlangen. Die anderen Staaten (Luftlinienverkehrs-Einheiten), die aus seiner derartigen freiwilligen oder gar erzwungenen Abstinenz bis dahin Vorteile gezogen haben, können ihm bei seinem Eintritt oder Wiedereintritt in die Zahl der das System des einzelstaatlichen Nebeneinander tragenden selbständigen Luftlinienverkehrs-Einheiten gegenüber seinem Verlangen, die oben entwickelten Grundsätze nun auch im Verhältnis zu ihm anzuwenden, dann also nicht etwa irgendwelche "ersessenen Rechte" oder dergleichen entgegenhalten, die ihn auch künftig ihnen gegenüber schlechter stellen würden. Eine solche Argumentation (wie sie z.B. der Bundesrepublik noch heute, 9 Jahre nach ihrem Wiedererscheinen in der Arena der internationalen Luftlinienverkehrsbeziehungen, von einigen Staaten - etwa den skandinavischen oder den Niederlanden - immer wieder entgegengehalten wird) entbehrt, falls sie sich nicht im Einzelfall auf eine konkrete völkerrechtliche Vereinbarung stützen kann (was für die Bundesrepublik heute nicht mehr der Fall ist ²⁾), jeglicher völkerrechtlichen Grundlage und kann nur als propagandistischer Feuerschutz für das Verlangen nach der Einräumung ungerechtfertigter Sondervorteile betrachtet werden.

1) Eine ganze Reihe von Staaten beschränken sich z.B. hinsichtlich der Luftfahrtindustrie auf eine derartige Zaungastrolche und geben sich damit zufrieden, alles, was sie an zivilem wie militärischem Flugmaterial benötigen, von den insoweit aktiven Staaten zu importieren.

2) Vgl. Teil XII Art 4, Deutschlandvertrag vom 26.5.1952.

2. Die Entscheidung über die Wahl seiner Luftlinienverkehrspartner

Das System des einzelstaatlichen Nebeneinander setzt die Existenz einer Mehrzahl von Luftlinienverkehrs-Einheiten voraus, die untereinander als solche in Beziehung treten. Das bedeutet jedoch keineswegs, daß etwa jeder Staat, der eine solche Einheit bildet, mit allen anderen Staaten bzw. sonstigen Luftlinienverkehrs-Einheiten Luftlinienverkehrsbeziehungen aufnehmen müßte. Daß dazu keinerlei völkerrechtliche Verpflichtung besteht, haben wir oben ¹⁾ bereits mehrfach festgestellt; jeder Staat kann also den Wunsch eines anderen auf die Aufnahme solcher Beziehungen auch zurückweisen und diese Zurückweisung - etwa gegenüber dem Versuch der einseitigen Errichtung indirekter Verbindungen - durch entsprechende Maßnahmen auch praktisch durchsetzen. Er kann eine einmal insoweit getroffene Entscheidung - sofern er sich nicht völkerrechtlich unlösbar (unkündbar) daran gebunden hat - aber auch nach seinem Belieben jederzeit wieder rückgängig machen, also früher abgelehnte Beziehungen aufnehmen oder einmal aufgenommene wieder abbrechen.

Dieser Feststellung wird man allerdings heute hinzufügen müssen, daß eine solche grundsätzliche Ablehnung der Aufnahme von Luftlinienverkehrsbeziehungen zu einem anderen Staat diesem gegenüber im Zweifel einen unfreundlichen Akt darstellt, der mit Retorsionen beantwortet werden kann ²⁾. Denn die Erwartungen, die in unserer Zeit einer ständig voranschreitenden universellen Integration ³⁾ auch ganz allgemein - außerhalb besonders enger Staatengruppierungen - an die Kontaktfreudigkeit der Staaten und ihre Bereitschaft zur Zusammenarbeit gestellt werden, sind nun einmal höher als in manchen vergangenen Epochen und entsprechend schwerwiegender wird infolgedessen ein Nein zur Aufnahme von Luftlinienverkehrsbeziehungen heute gewertet, auch wenn ihm im Einzelfall keine besonders feindseligen Motive zugrunde liegen ⁴⁾.

In der Praxis wird man nach den in § 9 oben getroffenen Feststellungen eine grundsätzliche Ablehnung der Aufnahme von Luftlinienverkehrsbeziehungen normalerweise nur annehmen können, wenn ein Staat die (gegenseitige) Schaffung und Unterhaltung von Nachbarschaftsverbindungen zu einem anderen Staat ablehnt,

1) in § 5 und § 8 II.

2) Zur Zulässigkeit von Retorsionen vgl. Berber III S. 88.

3) s. Berber III S. 170.

4) Vgl. die Ausführungen des Chefdelegierten der USA, Berle, auf der 2. Plenarsitzung der Internationalen Zivilluftfahrt-Konferenz von Chicago am 2. 11. 1944; die USA seien der Ansicht, daß "nations have a natural right to communicate and trade with each-other in times of peace; and friendly nations do not have a right to burden or prevent this intercourse..." Proc. S. 55.

Die Zurückweisung des Wunsches nach einer Dritt- oder Fremdkabotageverbindung kann dagegen grundsätzlich nicht in diesem Sinne aufgefaßt werden, da dabei nur die Gewährung eines besonderen Vorteils verweigert wird; davon soll gleich anschließend nun die Rede sein.

3. Die Entscheidung über die Ausgestaltung der Luftlinienverkehrsbeziehungen mit den gewählten Partnern

Für die Ausgestaltung der Luftlinienverkehrsbeziehungen zwischen den einzelnen kommunizierenden Subjekten des Systems des einzelstaatlichen Nebeneinander haben wir, soweit es sich um die Verteilung der in den einzelnen Verkehrssituationen tatsächlich gestellten Luftlinienverkehrsaufgaben handelt, in § 9 oben das natürliche Modell entwickelt. Damit ist die Entscheidungsfreiheit der einzelnen Staaten in diesem Zusammenhang jedoch keineswegs beseitigt.

So kann der einzelne Staat im Verhältnis zu einigen oder allen anderen Staaten natürlich jederzeit auch einseitig zu seinen Lasten von den in § 9 aufgestellten Grundsätzen abgehen und anders verfahren. Er kann also beispielsweise durchaus auf die gleiche Teilung bei der Einrichtung von Nachbarschaftsverbindungen oder auf die Anwendung des Grundsatzes der Reziprozität beim Austausch von Drittverbindungen - überhaupt oder nur in seiner speziellen quantitativen Ausformung - einseitig verzichten (und diesen Verzicht - sofern er sich nicht völkerrechtlich auch für die Zukunft gebunden hat - natürlich auch jederzeit wieder zurücknehmen). Dabei wird er durch ein derartiges Zugeständnis gegenüber einem bestimmten anderen Staat keineswegs etwa kraft des völkerrechtlichen Rechtsprinzips der Gleichheit allen dritten Staaten gegenüber verpflichtet, sie nun entsprechend zu behandeln, da dieses Rechtsprinzip ja nicht eine politische Gleichbehandlungspflicht, sondern lediglich das Verbot der rechtlichen Differenzierung nach außerrechtlichen Merkmalen beinhaltet ¹⁾, auch insoweit ist er also vollkommen frei ²⁾.

Ein einseitiges Abgehen eines Staates von diesen Grundsätzen zu seinen Gunsten wird dagegen normalerweise nur möglich sein, wenn der andere, zu dessen Lasten diese Abweichung erfolgt, vorher, wie im vorangehenden Absatz beschrieben, seinerseits im gleichen Umfang verzichtet hat oder das doch gleichzeitig tut, eine gegen seinen Willen versuchte Benachteiligung kann dieser ja ohne weiteres verhindern. Hier tritt das Funktionsgesetzliche dieser Grundsätze ganz besonders offen zutage.

1) Vgl. Berber I S. 208 ff.

2) Näheres zur Frage der unterschiedlichen Haltung eines Staates gegenüber verschiedenen anderen Staaten - auch hierin kann unter Umständen im Einzelfall einmal eine unfreundliche Handlung liegen - siehe unten in § 12, II.

Im übrigen stehen dem einzelnen Staat ja auch im Rahmen dieser Grundsätze noch gewisse Entscheidungen offen, die er einseitig treffen kann. So steht es vor allem vollkommen in seinem Belieben, ob er von der Möglichkeit des Austausches von Drittverbindungen Gebrauch machen will oder nicht - im Zeitalter der Düsenverkehrsmaschinen und demnächst des Überschallverkehrsflugzeuges ist die Nonstop-Verbindung ja auch über weitere Entfernungen unter Umständen durchaus praktikabel - und wenn ja, ist er weiterhin vollkommen frei, sich die Partner für solche Tauschgeschäfte nach seinen Wünschen und Bedürfnissen auszusuchen. Und weiterhin ist es (konkrete gegenseitige Vereinbarungen immer vorbehalten) allein der Entscheidung des einzelnen Staates überlassen, wie - im Rahmen wechselseitiger Abkommen oder nach dem oben in § 9 II 1 geschilderten System der bilateralen Genehmigung sekundärer Drittverbindungen - er solche Tauschgeschäfte durchführen will, wobei er auch hier, soweit er sich nicht vertraglich gebunden hat, seine Haltung für die Zukunft jederzeit wieder ändern kann¹⁾.

Soweit es sich aber nicht um die Aufteilung der Luftlinienverkehrsaufgaben sondern um die Bestimmung der überhaupt für den internationalen Luftlinienverkehr zu öffnenden Verkehrssituationen (zwischen welchen Staaten sollen Luftverkehrsverbindungen errichtet, zwischen welchen vermieden werden), oder um die genaue geographische Festlegung der einzelnen räumlich feststehenden Luftverkehrsverbindungen unter Gesichtspunkten der Raumordnung handelt, ist die Entscheidungsfreiheit der einzelnen Staaten im Rahmen dieses Systems natürlich erst recht nicht beschränkt. Insoweit können sie also - im Rahmen der allgemeinen Regeln des Völkerrechts - vollkommen frei ihre Entscheidungen treffen und wieder abändern, wobei die einseitige Durchführung derselben allerdings hier, wie oben unter Ziffer 2, grundsätzlich nur in der Form des veto, durch die Ablehnung der diesbezüglichen Wünsche anderer Staaten, möglich ist.

1) Die Bundesrepublik hat sich im Teil XII Art 3 des Deutschlandvertrages den USA, England und Frankreich gegenüber verpflichtet 'In ihren zweiseitigen Luftverkehrsankommen und -vereinbarungen eine liberale Politik ohne Diskriminierungen zu verfolgen'. Man wird diese Verpflichtung, soweit sie sich auf eine liberale Politik bezieht, wohl dahin auslegen müssen, daß die Bundesrepublik den quantitativ-reziproken Austausch von Drittverbindungen nicht grundsätzlich ablehnen darf und dabei das letztere System anwenden soll. Zum Inhalt des Diskriminierungsverbotes siehe § 12 II 2 unten.

II. DIE FREIHEIT DER STAATEN BEIM ABSCHLUSS VON VEREINBARUNGEN

Dieser weitgehenden Freiheit der Staaten zu einseitigem Handeln im Rahmen des Systems des einzelstaatlichen Nebeneinander entspricht natürlich dieselbe, ja eine teilweise noch größere, Freiheit zur gemeinsamen, einverständlichen Gestaltung ihrer Luftlinienverkehrsbeziehungen durch Vertrag. Man muß hierbei unterscheiden zwischen Vereinbarungen, durch die die daran beteiligten Staaten lediglich ihr eigenes Verhältnis untereinander (ihr Innenverhältnis) gestalten und solchen Vereinbarungen, die auch ihr Verhältnis zu dritten, an der Vereinbarung nicht beteiligten, Staaten zum Gegenstand haben (Vereinbarungen mit Außenwirkung).

1. Vereinbarungen im Innenverhältnis

Ihr Innenverhältnis können die Staaten natürlich durch Vereinbarungen untereinander vollkommen nach ihrem Belieben und insbesondere auch abweichend von dem durch die Grundsätze in § 9 für die Aufteilung der Luftlinienverkehrsaufgaben gegebenen Modell ausgestalten. So können sie insbesondere hinsichtlich der Schaffung und Unterhaltung von Nachbarschaftsverbindungen untereinander auch beschließen, daß nur einer von ihnen diese ihnen gemeinsam obliegende Aufgabe allein übernimmt, sie können sich einander zu unbeschränktem Wettbewerb freie Hand lassen oder sie können die Verteilung zu einem anderen Schlüssel als 50:50 durchführen und wo es sich um Drittverbindungen handelt, kommt insoweit außer den in § 9 III 1 erwähnten Möglichkeiten auch ein nicht wie dort beschrieben reziproker Austausch oder überhaupt eine Einräumung an nur einen der Vertragsteile in Frage.

Solche Vereinbarungen werden in der Regel jeweils zwischen zwei Staaten abgeschlossen werden, es ist jedoch auch möglich, daß die von den Partnern verfolgten Ziele nur mit vielseitigen Vereinbarungen erreicht werden können.

Die sachliche Ausgestaltung der nach dem natürlichen Modell orientierten zweiseitigen Vereinbarungen soll in § 11 und die der danach ausgerichteten vielseitigen Abkommen in § 12 unten noch kurz näher betrachtet werden, die bei solchen Vereinbarungen auftauchenden Verfahrensprobleme werden wir schließlich in § 13 kurz untersuchen.

2. Vereinbarungen mit Außenwirkung

Durch die Vereinbarungen im Innenverhältnis regeln die beteiligten Staaten ihre Luftlinienverkehrsbeziehungen untereinander, ohne daß irgendwelche dritte Staaten dadurch in irgendeiner Weise berührt werden, ihr Verhältnis zu diesen gestaltet sich dabei vielmehr gerade so, als ob diese Vereinbarungen überhaupt nicht

abgeschlossen worden wären. Darüber hinaus können die Staaten im Rahmen des Systems des einzelstaatlichen Nebeneinander jedoch in weitem Umfang auch solche Vereinbarungen abschließen, die auch ihr Verhältnis zu dritten Staaten zum Gegenstand haben, die also über ihr Innenverhältnis untereinander zumindest indirekt hinauswirken.

So ist es z. B. ohne weiteres möglich, daß zwei oder mehrere Staaten miteinander einen Vertrag schließen, in dem einer oder alle sich den anderen Vertragspartnern gegenüber verpflichten, von ihrer unter I beschriebenen Handlungsfreiheit gegenüber gewissen oder allen dritten Staaten oder überhaupt gegenüber allen Staaten einen ganz bestimmten Gebrauch zu machen. Der oben bereits erwähnte Art 3 des XII. Teils des Deutschlandvertrages, in dem die Bundesrepublik sich den USA, England und Frankreich gegenüber zur Verfolgung einer liberalen Luftlinienverkehrspolitik gegen alle Staaten verpflichtete, ist dafür ein Beispiel, ein anderes wäre ein vertraglicher Verzicht auf die Stellung als eigene Luftlinienverkehrs-Einheit in einem Friedensvertrag und dergleichen mehr. Die Staaten können sich so offensichtlich ebensoweit untereinander binden, wie ihre Freiheit zu einseitigen Entscheidungen gegenüber den Dritten reicht ¹⁾.

Vor allen Dingen aber können Staaten sich durch Vereinbarungen mit Außenwirkung allen dritten Staaten gegenüber zu einer einzigen Luftlinienverkehrs-Einheit zusammenschließen, die diesen Dritten nun fürderhin im System des einzelstaatlichen Nebeneinander als solche gegenübertritt. Ein derartiger Zusammenschluß ist in der Weise denkbar, daß ein Staat einem anderen den Betrieb des internationalen Luftlinienverkehrs und die Formulierung der Luftlinienverkehrspolitik auch für ihn vollkommen und ohne jede eigene Mitwirkung überträgt. In diesem Falle tritt der letztere dann den anderen gegenüber als um den Abstinenz Üben erweiterte auf, der es hier also vermeidet, ein luftlinienverkehrspolitisches Niemandsland zu werden. Der Zusammenschluß kann aber auch - und das ist die Lösung, die insbesondere für kleinere Staaten die größte Verheißung für die Zukunft bildet und die heute bereits an verschiedenen Stellen angestrebt wird oder gar schon verwirklicht wurde - in der Weise erfolgen, daß die zwei oder mehr daran beteiligten Staaten ihn als gleichberechtigte Partner vornehmen und tragen. Dieser letzteren Konstruktion soll endlich der § 14 unten gewidmet sein.

1) Eine Einschränkung dieser Kontrahierungsfreiheit für die Vertragsstaaten der ChK statuiert deren Art 7 Satz 2, der den Abschluß von Vereinbarungen verbietet, in denen ein Staat einem anderen auf exklusiver Basis - d. h. mit der Verpflichtung, keinem anderen das Gleiche zu gewähren - das Recht zur Fremdkabotage auf seinem Gebiet einräumt.

ZWEISEITIGE LUFTLINIENVERKEHRSVEREINBARUNGEN IM INNENVERHÄLTNIS UNTER DEN PARTNERN

Zwei Staaten (Luftlinienverkehrs-Einheiten) können, wie wir soeben sahen, ihre Luftlinienverkehrsbeziehungen untereinander durch Vertrag vollkommen nach ihrem Belieben gestalten. Sie können so in ihrem Innenverhältnis alle drei in § 8 II aufgezählten Fragestellungen, ganz wie es ihnen gefällt, gemeinsam beantworten, insbesondere die Frage nach der Aufteilung der Luftlinienverkehrsaufgaben in den geregelten Verkehrssituationen untereinander auch abweichend von den in § 9 dafür formulierten Grundsätzen. Im letzteren Falle nehmen sie ihre Luftlinienverkehrsbeziehungen durch die Vereinbarung also praktisch aus der Automatik des Systems des einzelstaatlichen Nebeneinander heraus und machen sie gewissermaßen zu einer Insel vollkommen anderer Gedankengänge - etwa des liberalistischen Laissez-faire, einer imperialistischen Hegemonie oder der sozialistischen Arbeitsteilung. All diese Lösungen sind allgemeiner Betrachtung und Würdigung weder bedürftig noch zugänglich.

Was wir jedoch - von der Oberstufe der wirtschaftlich-politischen Ordnung des internationalen Luftlinienverkehrs im Völkerrecht mit systematischem Überblick zu ihrer Unterstufe zurückkehrend - im Folgenden noch genauer erörtern müssen, ist die Frage, wie die Staaten hier vorgehen müssen, wenn sie hinsichtlich der Aufteilung der Luftlinienverkehrsaufgaben untereinander die oben gewonnenen Grundsätze anwenden wollen, wenn die Vereinbarungen also insoweit deren Konkretisierung für den jeweiligen bestimmten Sachverhalt bringen sollen. Es handelt sich dabei, genauer gesagt, um zwei Fragen, nämlich:

Wie können die Staaten beim Vereinbaren von Nachbarschaftsverbindungen die (grundsätzlich) gleiche Aufteilung der Erfüllung der zwischen ihnen tatsächlich gestellten Luftlinienverkehrsaufgaben in concreto vornehmen und

Wie können die Staaten beim Zugestehen sekundärer Drittverbindungen deren sekundären Charakter in praxi sicherstellen?

Diese beiden Fragen sollen nun noch etwas eingehender untersucht werden: in der Praxis - die Gewährung sekundärer Drittverbindungen kommt ja nur im Rahmen zusammengefaßter Nachbarschaftsverbindungen in Frage - werden die Regelungen für beide dann meist zusammengefaßt und kombiniert.

I. DIE FRAGE DER "GLEICHEN" NACHBARSCHAFTSVERBINDUNGEN

Nach dem oben in § 9 I entwickelten Grundsatz müssen die Staaten die Erfüllung der zwischen ihnen tatsächlich gestellten Luftlinienverkehrsaufgaben durch die Schaffung und Unterhaltung von Nachbarschaftsverbindungen grundsätzlich im Verhältnis 50:50 unter sich aufteilen (auch dort, wo im Rahmen unserer Betrachtungen vereinfachend nur von einer Teilung der Luftlinienverkehrsaufgaben die Rede ist, ist natürlich in Wirklichkeit immer die Teilung der tatsächlichen Erfüllung derselben gemeint). Diese Aufteilung kann in der einzelnen Luftlinienverkehrsvereinbarung je nach Sachlage auf zwei verschiedene Arten vorgenommen werden, nämlich entweder anteilig oder gegenständlich, auch eine Kombination beider Teilungsarten ist im Einzelfalle möglich.

1. Die anteilige Aufteilung der Erfüllung der Luftlinienverkehrsaufgaben zwischen den Partnern

Bei einer anteiligen Aufteilung der Erfüllung der Luftlinienverkehrsaufgaben untereinander gehen die beiden Partner so vor, daß sie die durch Nachbarschaftsverbindungen zu verknüpfenden Einzugsgebiete und Einfallsorte in ihren beiden Staatsgebieten einverständlich bestimmen (raumordnerische Aufgabe), und zwischen ihnen jeweils nicht eine einzige, sondern je zwei (spiegelgleiche) derartige Verbindungen - für jeden eine - vorsehen. In dem - vor allem im Bereiche weiter Entfernungen häufigen - einfachsten Fall, daß sie jeweils ihr ganzes Staatsgebiet zum Einzugsgebiet und ihre Hauptstadt zum Einfallsort machen, schafft danach also jeder eine Nachbarschaftsverbindung von seiner Hauptstadt zu der des anderen und entsprechend werden, wenn einer oder beide für ihren Luftlinienverkehr untereinander sein (ihr) Staatsgebiet in mehrere Einzugsgebiete zerlegt (zerlegen), die mehreren zwischen ihnen zu schaffenden Relationen bei einer solchen Regelung dann jeweils zweigleisig betrieben (der englische Terminus technicus "double tracking" trifft den Sachverhalt sehr genau).

Diese beiden von den Partnern jeweils parallel zwischen denselben Einfallsorten und Einzugsgebieten zu errichtenden Nachbarschaftsverbindungen müssen dabei, wie bereits gesagt, spiegelgleich sein, d.h.:

Sie müssen sich quantitativ, hinsichtlich des Umfangs ihrer Bedienung, entsprechen. Das ist dann der Fall, wenn die auf ihnen eingesetzte Kapazität (operated capacity, capacité mise en oeuvre) jeweils die gleiche ist - unter diesem Terminus technicus versteht man die Zahl der Beförderungseinheiten (Fluggastkilometer bzw. Fracht- und Post-Tonnenkilometer),

die dort in einem gewissen Zeitraum angeboten werden ¹⁾, bei einem Vergleich zweier paralleler Verbindungen kann man auch, unter Weglassung des (ja beiderseits gleicher) Entfernungsfaktors, einfach auf die Zahl der in dieser Zeiteinheit angebotenen Fluggastsitze bzw. Fracht- (und Post-) Ladefähigkeit abstellen bzw., wenn hier wie dort der gleiche Flugzeugtyp in der gleichen Version eingesetzt wird, nur auf die Zahl der in diesem Zeitraum durchgeführten Flüge (Frequenz).

Sie müssen sich auch qualitativ, in ihrer Brauchbarkeit und Günstigkeit für die Benutzer, entsprechen. Das ist dann der Fall, wenn die Beförderungstarife auf beiden die gleichen sind und auch die sonstigen Betriebsbedingungen und -charakteristika - Geschwindigkeit, Sicherheit, Pünktlichkeit und Komfort - hier und dort einander gleichen. Dabei können in gewissem Umfang Unterschiede in der einen Richtung durch entsprechende Differenzierungen auf anderem Gebiet wieder ausgeglichen werden - Beispiel: die eine Verbindung wird mit Jets, die andere mit Propellermaschinen betrieben, dafür sind die Beförderungstarife auf der ersteren höher ²⁾ -, insgesamt muß die Brauchbarkeit und Günstigkeit der beiden Verbindungen für die Benutzer aber auf jeden Fall gleich sein; ist diese Gleichheit nicht vorhanden, also die eine Verbindung der anderen insoweit eindeutig überlegen, so wandelt sich die anteilige Aufteilung der Erfüllung der Luftlinienverkehrsaufgaben zwischen den Partnern unversehens in eine funktionelle, bei der der eine mit seiner (günstigeren) Verbindung die Hauptaufgabe übernimmt, während der andere in eine subsidiäre Nebenrolle hineingerät, die darin besteht, diejenigen Luftlinienverkehrsaufgaben zu erfüllen, die der andere offen läßt.

Durch eine solche Regelung wird die Erfüllung der Luftlinienverkehrsaufgaben unter den beiden Partnern vollkommen gleich geteilt; jeder betreibt danach die gleichen Verbindungen wie der andere auch und zwar mit demselben Verkehrswert, dem gleichen Rang und der gleichen Aussicht auf betriebswirtschaftliche Rationalität (eine Garantie ist in der letzteren Hinsicht im voraus ja nie gegeben, da der Umfang der Beförderungsbedürfnisse, die über eine bestimmte Luftverkehrsverbin-

1) Als Beispiele aus der großen Zahl der in diesem Sinne aufgestellten Definitionen vgl. etwa die in Art 17 Buchstabe a des Center Entwurfs eines "Multilateral Agreement on Commercial Rights in Civil Air Transport" von 1947, ICAO Doc 5230 A2-EC/10 oder die in den französischen schriftlichen Bemerkungen zu dem sogenannten "Mehrheitsentwurf" des Air Transport Committee der ICAO von 1947, vorgelegt der dritten Kommission der ersten Versammlung der ICAO 1947 (ICAO Doc 4510 A1-EC/72, S. 221) oder die bei Chauveau, Droit Aérien, S. 79.

2) So wurde bei der Einführung der Jets vor einigen Jahren teilweise verfahren.

derung zu befriedigen sein werden, ja immer nur geschätzt werden kann). Das Verhältnis zwischen den jeweils parallelen Verbindungen aber ist dabei das einer echten, offenen Konkurrenz, bei der die Chancen beiderseits gleich verteilt sind ¹⁾. Sie wird heute auch in der Praxis ganz überwiegend vorgenommen.

2. Die gegenständliche Aufteilung der Erfüllung der Luftlinienverkehrsaufgaben zwischen den Partnern

Bei einer gegenständlichen Aufteilung der Erfüllung der Luftlinienverkehrsaufgaben untereinander gehen die beiden Partner demgegenüber so vor, daß sie im Rahmen eines Gesamtplanes für den Luftlinienverkehr untereinander (raumordnerische Aufgabe!) verschiedene nicht im obigen Sinn parallele Luftverkehrsverbindungen zwischen ihren Staatsgebieten (zwischen jeweils verschiedenen Orten und Einzugsgebieten) konzipieren und sich in die Erfüllung dieses Gesamtplanes dann komplementär, mit verteilten Rollen, teilen, indem jeder die Schaffung und Unterhaltung der Luftverkehrsverbindung(en) zwischen gewissen Einfallsorten und Einzugsgebieten allein übernimmt und die Errichtung der Verbindung(en) zwischen anderen Einfallsorten und Einzugsgebieten dem anderen ebenfalls allein überläßt. Dabei ist Teilungsmaßstab der Umfang der für die einzelnen Luftverkehrsverbindungen vorhandenen Luftlinienverkehrsbedürfnisse, während die Festlegung der Betriebsbedingungen für diese Verbindungen hier innerhalb eines gewissen Rahmens dem sie jeweils betreibenden Staat überlassen bleiben kann (zu verhindern ist dabei nur, daß die eine Verbindung etwa im Verhältnis zur anderen hinsichtlich ihres objektiven Verkehrswerts oder ihrer subjektiven Attraktivität für das Verkehrspublikum so überlegen ausgestaltet wird, daß ihre Einzugsgebiete sich auf Kosten derjenigen der anderen über die vorgesehenen Grenzen hinaus erweitern). Eine gegenseitige Konkurrenzierung ist dabei also - vom eben erwähnten Grenzfall abgesehen - nicht möglich, an ihre Stelle tritt hier vielmehr eine gegenseitige Ergänzung der beiderseits zu unternehmenden Anstrengungen.

Die oben bereits als möglich erwähnte Kombination dieser beiden Teilungsarten sieht dann im Ergebnis praktisch so aus, daß in der Vereinbarung im Rahmen eines Gesamtplanes zwischen gewissen Einzugsgebieten und Einfallsorten der beiden Partner jeweils nur eine, von einem von ihnen betriebene, Nachbarschaftsverbindung vorgesehen wird und zwischen anderen Orten und Einzugsgebieten parallele Verbindungen durch alle beide vereinbart werden.

1) Vgl. in diesem Sinne Ziffer 4 der Resolution zur Bermuda-Vereinbarung zwischen den USA und Großbritannien, wo festgelegt ist "That there shall be a fair and equal opportunity for the carriers of the two nations to operate on any route between their respective territories...".

II. DIE FRAGE DER SEKUNDÄREN DRITTVERBINDUNGEN

Für das richtige Funktionieren des in § 9 III 1 beschriebenen Systems des Zugestehens sekundärer Drittverbindungen ist es, wie wir sahen, von großer Wichtigkeit, daß die Beschränkung dieser Drittverbindungen auf einen wie dort erörtert sekundären Charakter auch wirklich eingehalten wird. In der einzelnen Luftlinienverkehrsvereinbarung, in der eine solche Verbindung zugestanden wird, kann diese Beschränkung für ihre objektive bzw. subjektive Seite jeweils auf verschiedene Weise gewährleistet werden.

Bei den folgenden Erörterungen ist aber immer zu beachten, daß die einzelne in einer Vereinbarung der hier besprochenen Art zugestandene sekundäre Drittverbindung natürlich nur dann betrieben werden kann, wenn auch der nicht an dieser Vereinbarung beteiligte andere Staat, den sie mit dem gewährenden Partner verbinden soll, damit einverstanden ist. Die im Folgenden beschriebenen Regelungen setzen also, um in die Tat umgesetzt werden zu können, stets voraus, daß sie in einer weiteren entsprechenden Vereinbarung zwischen diesem anderen und dem begünstigten Partner der ersten inhaltsgleich wiederholt werden, worum sich der Letztere, der sie - im Rahmen seiner Nachbarschaftsverbindungen zu den beiden - errichten will, bemühen muß.

1. Die Beschränkung der Drittverbindungen auf einen sekundären Charakter im objektiven Sinn

Um zu gewährleisten, daß die einzelne zuzugestehende Drittverbindung bei der Erfüllung der Luftlinienverkehrsaufgaben zwischen den durch sie zu verbindenden Staaten (zusammen mit allen anderen dort bestehenden Drittverbindungen) nur eine untergeordnete Rolle spielt, empfiehlt sich als erstes Mittel eine funktionelle Aufteilung der Erfüllung dieser Luftlinienverkehrsaufgaben, wie oben kurz beschrieben, zu Gunsten dieser beiden Staaten (dieser Nachbarschaftsverbindungen betreiben) und zu Lasten der Betreiber der zuzugestehenden Drittverbindungen. Die einzelne zugestandene Drittverbindung ist dazu (raumordnerische Aufgabe) im double tracking parallel mit bestehenden Nachbarschaftsverbindungen festzulegen¹⁾ und in qualitativer Hinsicht (siehe oben) auf einem schlechteren Stand als diese zu fixieren (insbesondere durch die Auflage, daß die Beförderungstarife auf ihr höher sein müssen als auf den Nachbarschaftsverbindungen). Durch sie wird

1) In aller Regel kommt praktisch sowieso keine solche Führung dieser Drittverbindung in Frage, da sie ja im Rahmen zusammengefaßter Nachbarschaftsverbindungen des begünstigten Staates betrieben werden soll, die dieser natürlich zu den wichtigen Zentren der jeweiligen Partner als Einfallsorten führen wollen wird; zwischen diesen Zentren richten diese aber natürlich auch ihrerseits bevorzugt ihre Nachbarschaftsverbindungen ein.

dann praktisch nur der Teil der hier gestellten Luftlinienverkehrsaufgaben erfüllt, den die parallelen Nachbarschaftsverbindungen offen lassen und zwar ganz gleich, wie intensiv sie betrieben wird, weitere Vorschriften über die auf ihr einzusetzende Kapazität sind dabei also überflüssig. Dieser Weg wurde in der Praxis allerdings bisher relativ selten in Erwägung gezogen ¹⁾.

Auch eine Einschaltung des begünstigten Staates in eine anteilige Aufteilung der Erfüllung der zwischen den beiden anderen tatsächlich gestellten Luftlinienverkehrsaufgaben mit einem kleineren Anteil (etwa - zusammen mit allen anderen dort mit Drittverbindungen tätigen Staaten - mit 20 %, siehe oben § 9 III 1) kommt natürlich zur Erreichung dieses Zieles in Frage. Die einzelne zuzugestehende Drittverbindung muß dazu ebenfalls parallel mit bestehenden Nachbarschaftsverbindungen festgelegt aber - bei Gleichstellung mit diesen in qualitativer Hinsicht - diesmal in quantitativer Beziehung, hinsichtlich der auf ihr einzusetzenden Kapazität, entsprechend einschränkend geregelt werden. Dieser Weg kann dazu führen, daß auf der Linie, in deren Rahmen die Drittverbindung betrieben werden soll, hier en route eine Verminderung der insgesamt eingesetzten Kapazität vorgenommen werden muß, wovon unten noch näher die Rede sein soll. Er ist jedenfalls der in der Praxis am häufigsten gewählte ²⁾.

Eine Einschaltung des begünstigten Staates in eine gegenständliche Aufteilung der Erfüllung der zwischen den beiden anderen tatsächlich gestellten Luftlinienverkehrsaufgaben dürfte dagegen in praxi kaum einmal in Frage kommen, da die zuzugestehenden sekundären Drittverbindungen ja - siehe oben S. 74 A 1 - normalerweise mit bestehenden Nachbarschaftsverbindungen zwischen diesen beiden Staaten parallel zu führen sind.

2. Die Beschränkung der Drittverbindungen auf einen sekundären Charakter im subjektiven Sinn

Um zu gewährleisten, daß die einzelne zuzugestehende Drittverbindung im Rahmen der durch die Zusammenfassung von Nachbarschaftsverbindungen gebildeten Linie, in die sie eingeschlossen werden soll, gegenüber diesen Nachbarschaftsverbindungen nur eine untergeordnete Rolle spielt, werden in vielen Fällen ne-

1) Er war etwa vorgesehen in Art 10-14 des Entwurfs eines vielseitigen Abkommens über gewerbliche Rechte im Luftverkehr, der im Mai 1946 der ersten Versammlung der PICAÖ (Provisional International Civil Aviation Organization) vorgelegt wurde - danach sollten die Vertragsstaaten berechtigt sein zu verlangen, daß die Luftlinienverkehrsunternehmen der anderen für Beförderungen auf Grund der fünften Freiheit von oder nach ihrem Gebiet ein "rate differential" zum normalen Tarif hinzu erheben, vgl. PICAÖ Doc 2089 - EC/57.

2) Vgl. in diesem Sinn - wenn auch sehr vage und unbestimmt - die oben S. 64 A 1 zitierte Ziffer 6 der Resolution zur Bermuda-Vereinbarung.

hen den eben in 1.) erörterten Regelungen gar keine weiteren eigenen Auflagen speziell in dieser Richtung mehr nötig sein. Das gilt vor allem dann, wenn die Erfüllung der Luftlinienverkehrsaufgaben zwischen den durch sie zu verbindenden Staaten, wie oben beschrieben, zu Gunsten dieser Staaten funktionell geteilt ist, oder wenn sie zwar anteilig geteilt ist, in den insgesamt für dritte Staaten bestimmten Anteil daran (etwa 20 %, siehe oben) sich aber mehrere solche Dritte teilen müssen; unter solchen Umständen genügen in aller Regel bereits diese objektiven Beschränkungen, um sie auch gegenüber den zusammengefaßten Nachbarschaftsverbindungen effektiv in eine Nebenrolle zu versetzen.

Wo diese objektiven Beschränkungen aber noch nicht ausreichen, um eine Beschränkung der zuzugestehenden Drittverbindung auf einen sekundären Charakter auch im subjektiven Sinne zu garantieren, kommen speziell dazu noch folgende Wege in Frage:

Die Staaten können es für das Zugeständnis einer solchen Drittverbindung zur Voraussetzung machen, daß die durch die Zusammenfassung von Nachbarschaftsverbindungen gebildete Linie, in die sie eingeschlossen werden soll, auf einem verkehrswirtschaftlich vertretbar geraden Weg (also ohne große Umwege) bis an ihr äußerstes Ziel herangeführt wird, so daß also auch die längste darin enthaltene Nachbarschaftsverbindung noch effektiven Verkehrswert besitzt. Wenn nur unter solchen Umständen sekundäre Drittverbindungen zugestanden werden, wird vermieden, daß die Zusammenfassung der Nachbarschaftsverbindungen im Widerspruch mit den geographischen und verkehrswirtschaftlichen Gegebenheiten nur dazu erfolgt, um möglichst viele und bedeutungsvolle "sekundäre" Drittverbindungen dabei "mitnehmen" zu können, auf die die Linie also vor allem gestützt werden soll ¹⁾.

Vor allem aber können dem begünstigten Staat in der Vereinbarung, in der die einzelne Drittverbindung zugestanden wird, zur Berechnung dieser subjektiven Beschränkung Auflagen hinsichtlich der Intensität gemacht werden, mit der er sie im Verhältnis zu den in der gleichen Linie enthaltenen Nachbarschaftsverbindungen betreiben darf (d. h. praktischen Hinsicht nach der Kapazität, die er auf ihr im Verhältnis zu der auf diesen Nachbarschaftsverbindungen betriebenen einsetzen darf). Es kann ihm z. B. auferlegt werden, daß er die auf dieser Linie insgesamt einzusetzende Kapazität nur unter Berücksichtigung seiner in ihr zusammengefaßten Nachbarschaftsverbindungen (im Rahmen der für diese geltenden Abkommen)

1) Dieser Weg wurde beispielsweise in dem oben (S. 47 A 1) schon einmal erwähnten (vielseitigen) International Air Transport Agreement vom 7. 12. 1944 gewählt, wo die (3., 4. und) 5. Freiheit (s. a. a. O.) nur gewährt wurde für "through services on a route constituting a reasonably direct line out from and back to the homeland of the State, whose nationality the aircraft possesses", Art 1 Section 1.

bestimmen darf, so daß für die Drittverbindung also praktisch nur die Kapazität übrigbleibt, die dort etwa nicht ausgenutzt wird (in der bis heute weithin auf dem erfolgsbezogenen Luftlinienverkehrsbegriff aufbauenden Praxis spricht man in solchen Fällen davon, daß auf der Drittverbindung nur "fill-up traffic" befördert werden dürfe). Die Auflage kann aber auch - weniger weitgehend - darauf hinzielen, daß zwar auch speziell für die Drittverbindung Kapazität berechnet und eingesetzt werden darf, aber nur bis zu einem gewissen Prozentsatz der Kapazität, die für die zugleich betriebenen (restlichen) Nachbarschaftsverbindungen bereitgestellt wird (nach der gängigen Terminologie dann auf der Drittverbindung auch "pick-up traffic" befördert werden)¹).

In beiden Fällen (insbesondere natürlich im ersteren) kann sich für den begünstigten Staat (vor allem dann, wenn die Linie aus sehr vielen Nachbarschaftsverbindungen und sekundären Drittverbindungen zusammengesetzt ist), daraus die Verpflichtung ergeben, die auf seiner Linie insgesamt eingesetzte Kapazität en route einmal oder mehrfach zu verringern (in umgekehrter Richtung, also auf heimzu, muß er sie dann entsprechend wieder erhöhen - Erscheinung der "tapering capacity"). Dafür stehen ihm in praxi folgende Möglichkeiten offen:

er kann en route die Frequenz vermindern (bzw. - auf rückzu - erhöhen), indem er etwa nur jeden zweiten Flug bis zum äußersten Einfallsort durchführt und die anderen auf halbem Wege beendet;

er kann en route das Flugzeugmuster wechseln, also von einem bestimmten Punkt ab ein kleineres Flugzeug einsetzen (und umgekehrt - sogenannte "change of gauge"²); oder

er kann en route sukzessive einen immer größeren Teil der Kapazität des Flugzeugs aus seinem Angebot herausnehmen und, sofern er nicht von Anfang an auf den Nachbarschaftsverbindungen ausgenutzt wird, bewußt ungenutzt lassen - sogenannte "roped-off seats" (auf dem Rückflug wird diese Kapazitätsreserve dann peu à peu wieder aufgelöst und in das Angebot übernommen).

Welche dieser Möglichkeiten er schließlich wählen will, kann ihm bei Zugeständnis der einzelnen Drittverbindung freigestellt werden, auch diese Wahl kann aber natürlich in die Vereinbarung selbst aufgenommen und dadurch rechtlich bindend fixiert werden.

1. Vgl. die schon mehrfach zitierte Ziffer 6 der Resolution zur Bermuda-Vereinbarung, wo allerdings kein bestimmter Prozentsatz genannt wird. Einen sehr extensiven Auslegungsversuch dazu siehe bei van der Tol: The Bermuda Capacity Clauses.

2. Ein solches Vorgehen wurde in Section V des Anhangs zur Bermuda-Vereinbarung ausdrücklich für zulässig erklärt. Allgemein zu dieser - in der Praxis nicht oft ausgenutzten - Möglichkeit siehe Lissitzyn, Change of Aircraft.

Daß all diese Regelungen jeweils in einer weiteren Vereinbarung des begünstigten Staates auch mit dem zweiten durch die einzelne Drittverbindung bedienten Staat wiederholt werden müssen, bevor sie in die Tat umgesetzt werden können, wurde oben bereits einmal erwähnt, der Betrieb einer über mehrere Staaten geführten, aus eigenen Nachbarschaftsverbindungen und sekundären Drittverbindungen zusammengesetzten Linie durch einen Staat findet seine völkerrechtliche Regelung also schließlich in einer ganzen Reihe verschiedener zweiseitiger Luftlinienverkehrsvereinbarungen, die in ihrer Gesamtheit unter Umständen ein sehr kompliziertes Bild ergeben können.

§ 12

VIELSEITIGE LUFTLINIENVERKEHRSVEREINBARUNGEN IM INNENVERHÄLTNIS UNTER DEN PARTNERN

Durch zweiseitige Luftlinienverkehrsvereinbarungen der eben geschilderten Art können diejenigen Staaten, die Luftlinienverkehrsbeziehungen miteinander aufnehmen und sie hinsichtlich der Aufteilung der Erfüllung der Luftlinienverkehrsaufgaben nach den in § 9 gewonnenen Grundsätzen ausgestalten wollen, diese Ziele sehr weitgehend verwirklichen - so weitgehend, daß die wirtschaftlich-politische Ordnung des internationalen Luftlinienverkehrs im Völkerrecht in ihrer Unterstufe heute praktisch nur aus derartigen zweiseitigen Vereinbarungen besteht. Das bedeutet jedoch nicht, daß diese zweiseitigen Vereinbarungen bereits der Weisheit allerletzter Schluß wären und vielseitige Vereinbarungen im Innenverhältnis unter den Partnern insoweit nur noch eine (letztlich unnötige) formelle Zusammenfassung mehrerer zweiseitiger in einer einzigen Urkunde sein könnten. Vielseitige Vereinbarungen können vielmehr auch inhaltlich unter Umständen durchaus noch einen weiteren Schritt über diese hinaus darstellen, indem sie nämlich Ziele anvisieren, die mit zweiseitigen nicht erreichbar sind. Es handelt sich dabei einmal um die Realisierung gewisser komplizierterer Vorhaben zum quantitativ-reziproken Austausch von nicht nur sekundären (primären) Drittverbindungen und zum anderen um die Standardisierung der Luftlinienverkehrsbeziehungen zwischen den Staaten. Beiden Gesichtspunkten soll im Folgenden kurz nachgegangen werden.

I. DIE FRAGE DES AUSTAUSCHES PRIMÄRER DRITTVERBINDUNGEN

Der Austausch primärer Drittverbindungen im Rahmen der in § 9 oben gewonnenen Grundsätze für die Aufteilung der Erfüllung der Luftlinienverkehrsaufgaben kann sinnvollerweise nur in velseitigen Luftlinienverkehrsvereinbarungen rechtlich verankert werden, obwohl er sich sachlich sowohl als eine einzige integrierte velseitige Regelung als auch als Zusammenfassung mehrerer zweiseitiger Regelungen darstellen kann.

1. Der Austausch primärer Drittverbindungen durch velseitige Fixierung zweiseitiger Regelungen

Wir haben oben in § 9 gesehen, daß die dort in I und II gewonnenen Grundsätze vor ihrer weiteren Ausgestaltung bei strenger Anwendung dazu führen, daß nur Nachbarschaftsverbindungen, nicht aber Dritt- (und Fremdkabotage-) verbindungen betrieben werden. Die zu ihrer Konkretisierung im einzelnen zu treffenden sachlichen Regelungen sind dabei streng zweiseitig; sie betreffen jeweils die (grundsätzlich gleiche) Aufteilung der Erfüllung der zwischen den einzelnen Staatenpaaren tatsächlich gestellten Luftlinienverkehrsaufgaben; ihre rechtliche Fixierung erfolgt normalerweise in zweiseitigen Vereinbarungen unter diesen Staatenpaaren.

Wenn die Grundsätze nun wie in § 9 III 1 beschrieben weiter ausgestaltet und nach quantitativer Reziprozität primäre Drittverbindungen ausgetauscht werden sollen, ist es natürlich naheliegend, dabei von diesen zweiseitigen Regelungen als Grundlage auszugehen. Nehmen wir das Beispiel zweier Staaten A und B, die Drittverbindungen zwischen sich und X bzw. Y austauschen wollen; hier wird A den Teil der Erfüllung der zwischen ihm und X tatsächlich gestellten Luftlinienverkehrsaufgaben, den er (von seinem Anteil nach der hier bestehenden Regelung) an B abgeben will, mit dem Teil der Erfüllung der zwischen B und Y tatsächlich gestellten Luftlinienverkehrsaufgaben abwägen, den er dort (von B's Anteil) bekommen soll und umgekehrt. X wiederum wird hier darauf sehen, daß der Teil der Erfüllung der zwischen ihm und A tatsächlich gestellten Luftlinienverkehrsaufgaben, dessen Zuteilung an B er durch seine Zustimmung zu dessen geplanter Drittverbindung genehmigen soll, genau dem entspricht, auf den A hier verzichtet, so daß also sein eigener Anteil vollkommen unberührt bleibt und Y wird auf der Gegenseite das Gleiche tun. Mit anderen Worten: die bestehenden zweiseitigen Regelungen werden hier teils abgeändert und teils durch weitere neue ergänzt, nicht aber durch eine einzige velseitige, von allen getragene Regelung ersetzt. Es handelt sich hier insgesamt um 5 zweiseitige Regelungen; A-B (Austausch der Drittverbindungen), A-X und B-Y (Änderung der ursprünglichen Aufteilung, sowie X-B und Y-A (Gewährung der Drittverbindungen).

Diese zweiseitigen Regelungen stehen aber untereinander natürlich sinngemäß in einem ganz engen Zusammenhang, sie sind gewissermaßen die Glieder einer Gleichung, die schließlich glatt aufgehen muß, damit keiner der Beteiligten gegenüber der Ausgangssituation verliert. Sie können deshalb auch nicht in selbständigen zweiseitigen Vereinbarungen rechtlich fixiert werden, die jeweils für sich ausgiebt, beendet usw. werden können, sondern eben nur in einer vielseitigen Vereinbarung, die sie alle enthält, so daß sichergestellt ist, daß sie in jeder Beziehung zusammen stehen oder fallen. Sollte hier trotzdem der Weg zweiseitiger Vereinbarungen gewählt werden, so müßten diese jedenfalls sämtlich mit Klauseln ausgestattet werden, die sie für jegliche rechtliche Behandlung - Auslegung, Behandlung von Leistungsstörungen, Beendigung - mit allen anderen zusammenkettern (das aber ließe im Ergebnis letztlich darauf hinaus, daß sie in ihrer Gesamtheit dann doch wieder einer vielseitigen Vereinbarung praktisch gleichzustellen wären, beim Zugestehen sekundärer Drittverbindungen ist eine derartige Zusammenfassung der - dort nur zwei¹⁾ - zweiseitigen sachlichen Regelungen deshalb nicht notwendig, weil dort der Gedanke des direkten Gegeneinanderaufwiegens keine Rolle spielt, die beiden also nicht zusammen eine Gleichung bilden, die aufgehen muß).

Hinsichtlich der Möglichkeiten der sachlichen Ausgestaltung der so in einer vielseitigen Vereinbarung zusammenzufassenden zweiseitigen Regelungen kann hier auf § 11 I verwiesen werden; es handelt sich ja praktisch um die Aufteilung der Erfüllung der zwischen den zwei Staatenpaaren, wo die Drittverbindungen geschaffen werden sollen (also zwischen A und X bzw. B und Y) tatsächlich gestellten Luftlinienverkehrsaufgaben. Diese Aufteilung kann allen hier anteilig oder gegenständlich (oder anteilig-gegenständlich kombiniert) vorgenommen werden; daß statt zweier Staaten hier jeweils drei dabei beteiligt sind, bedeutet gegenüber dem Obengesagten keinen grundlegenden Unterschied.

2. Der Austausch primärer Drittverbindungen durch vielseitige Fixierung einer integrierten vielseitigen Regelung

Die Staaten, die primäre Drittverbindung(en) unter sich austauschen wollen, können den Weg von der durch die strenge Anwendung der in § 9 I und II gewonnenen

1, nämlich zwischen dem begünstigten Staat und jedem der beiden durch die Drittverbindung zu verknüpfenden: die zwischen den beiden letzteren hinsichtlich der Aufteilung der Erfüllung der dort tatsächlich gestellten Luftlinienverkehrsaufgaben bestehende Regelung wird durch die beiden neuen nicht wesentlich berührt, weil die zu schaffende sekundäre Drittverbindung dabei ja nur eine untergeordnete Rolle spielen und praktisch nicht ins Gewicht fallen soll.

Grundsätze vor ihrer weiteren Ausgestaltung geschaffenen Grundsituation zur gewünschten neuen Sachlage aber auch in der umgekehrten Richtung gehen; indem sie nämlich nicht durch streng quantitativ-reziproke Abänderung einer jeweils gleichen Zahl zweiseitiger Regelungen peu à peu auf die gewünschte Situation hinarbeiten, sondern statt dessen in direktem Zugriff diese selbst als einheitliche Gestaltung erfassen und entwerfen und die Ausgestaltung der Grundsätze dann von dem gewünschten Ergebnis aus vornehmen. Das bedeutet praktisch, daß die an dieser Gestaltung beteiligten Staaten für die Erfüllung aller oder gewisser unter ihnen tatsächlich gestellter Luftlinienverkehrsaufgaben einen einheitlichen, von ihnen allen getragenen, Gesamtplan aufstellen und ihn gemeinsam, komplementär, in jeweils proportionaler Beteiligung, verwirklichen; also nicht Austausch einzelner Mosaiksteine, sondern Zusammenfassung derselben zu einem einzigen Bild und proportionale Aufteilung desselben.

Ein solcher Gesamtplan kann sich in praxi - ganz bescheiden - darauf beschränken, daß drei oder vier Staaten gemeinsam eine vielgliedrig kombinierte Luftverkehrsverbindung (s. oben § 9 III 1) konzipieren, die ohne Rücksicht auf die Natur der in ihr zusammengefaßten einzelnen Verbindungen als integrierte einheitliche Linie von ihnen allen gemeinsam¹⁾ betrieben werden soll. Aller übriger, nicht auf dieser Linie realisierter Luftlinienverkehr zwischen ihnen bleibt dabei weiterhin zweiseitigen Regelungen wie oben beschrieben unterworfen. Dieser Konzeption begegnen wir in der Praxis in der Gestalt der sogenannten "interchange of routes", die die "Konferenz zur Koordinierung des Luftverkehrs in Europa" in Straßburg im Jahre 1954 den Staaten in ihrer Empfehlung Nr. 1 ausdrücklich nahelegte²⁾.

Er kann, wenn eine größere Anzahl von Staaten in einer geographisch bestimmten Region die Erfüllung der gesamten unter ihnen tatsächlich gestellten Luftlinienverkehrsaufgaben (oder gar auch noch der innerhalb ihrer Gebiete gestellten Luftlinienverkehrsaufgaben) durch ihn ordnen und dabei im Verhältnis untereinander auf den Autarkiegesichtspunkt (§ 8 I 3 oben) verzichten, aber auch soweit gehen, daß er für den gesamten internationalen Luftlinienverkehr in dieser Re-

1) d. h. entweder in so viele parallele Linien langgeteilt oder auf Grund eines Poolvertrages unter den beteiligten Luftlinienverkehrsunternehmen - s. unten - tatsächlich als Einheit.

2) Vgl. den Bericht über diese Konferenz in ICAO Doc 7575-GATE 1. Interchange of Routes wurde dabei wie folgt definiert: "the operation, by companies of different nationality acting in collaboration, of a round-trip or circular service on a route or system of routes involving the territories of at least three States, each of the companies being authorized by the competent governmental authorities to exercise commercial rights pertaining to the route or system of routes" a. a. O. S. 5.

gion - wie innerhalb eines einzigen Staates - ein integriertes, einheitlich konzipiertes, maschenförmiges Luftverkehrsverbindungs-Netz vorsieht, in dessen Betrieb sich die beteiligten Staaten, ohne Rücksicht auf den Verlauf der Grenzen, teilen. Dieses integrierte gemeinsame Maschennetz ersetzt dabei in seinem Bereich vollkommen die Vielzahl sternförmiger internationaler Luftverkehrsverbindungs-Netze der einzelnen Staaten, die für die Grundsituation (s. oben) der Luftlinienverkehrsbeziehungen unter den Luftlinienverkehrs-Einheiten im Sinne des Systems des einzelstaatlichen Nebeneinander typisch ist; es hat gegenüber dieser Vielzahl nationaler "Sterne" für die beteiligten Staaten natürlich sowohl unter dem Gesichtspunkt einer sinnvolleren und effektiveren Raumordnung als auch unter dem eines rationelleren Betriebs ganz gewichtige Vorteile. Eine Lösung in dieser Richtung ist in praxi z.B. seit einiger Zeit für Westeuropa im Gespräch, und zwar in der Form der Einrichtung sogenannter "Europa-Transversalen" oder "Haupttrouten des europäischen Luftverkehrs", die miteinander schließlich ein integriertes, maschenförmiges Luftverkehrsverbindungs-Netz für Westeuropa ergeben sollen ¹⁾.

Die Aufteilung der Durchführung dieses Gesamtplanes aber erfolgt, um den in § 9 I und II gewonnenen Grundsätzen dennoch gerecht zu werden, in entsprechender Anwendung des Gedankens der quantitativen Reziprozität proportional, d.h. der Anteil des einzelnen an der Regelung beteiligten Staates an der Verwirklichung des Gesamtplanes wird entsprechend dem Anteil der von ihm diesem Plan unterstellten Luftlinienverkehrsaufgaben an der Gesamtheit der davon ergriffenen festgesetzt. Einen wie großen Teil der im Rahmen des Planes insgesamt erfüllten Luftlinienverkehrsaufgaben er nach den in § 9 erarbeiteten Grundsätzen als eigentlich ihm gestellt und von ihm in das integrierte Luftverkehrsverbindungs-Netz (oder in die integrierte Linie etc.) eingebracht betrachten kann, ist durch - auch nur einseitig von ihm, auf seinem Gebiet - gesammelte Statistiken ja unschwer feststellbar.

Für die Frage, wie die Aufteilung der Erfüllung der betroffenen tatsächlich gestellten Luftlinienverkehrsaufgaben im Rahmen eines solchen Gesamtplanes im einzelnen erfolgen kann, kann auch hier auf das oben zur zweiseitigen Aufteilung innerhalb der einzelnen Staatenpaare Gesagte (§ 11 I) verwiesen werden, das mutatis mutandis auch für die Aufteilung in einem größeren Rahmen anwendbar ist.

1) In der Bundesrepublik existiert im Rahmen des Ausschusses "Luftverkehr" im Luftfahrtbeirat des Herrn Bundesministers für Verkehr eine eigene Arbeitsgruppe "Europäische Flugplangestaltung", die sich speziell mit der Frage der Ausarbeitung eines integrierten europäischen Luftverkehrsverbindungs-Netzes und eines Modellflugplanes dafür befaßt; vgl. insbesondere den auf der 11. Sitzung des Ausschusses Luftverkehr im Luftfahrtbeirat am 20. 2. 1962 in Köln gegebenen Bericht über die Tätigkeit dieser Arbeitsgruppe, Anlage 1 zum Protokoll dieser Sitzung.

Die Aufteilung kann also anteilig, gegenständlich oder in einer Kombination dieser beiden Möglichkeiten vorgenommen werden, wobei die raumordnerische Aufgabe dabei mitzulösen ist (bei der Schaffung eines maschenförmigen integrierten Luftverkehrsverbindungs-Netzes ist das, wie wir sahen, besonders gut möglich).

Für die rechtliche Fixierung dieser Regelung aber gilt hier das oben unter 1) Gesagte in noch viel höherem Maße: die einzige dafür in Frage kommende Form ist die einer einheitlichen vielseitigen Vereinbarung, an der alle betroffenen Staaten als Partner beteiligt sind; wo stattdessen dennoch der Abschluß einer großen Zahl zweiseitiger Vereinbarungen dafür gewählt wird, müssen diese doch auch rechtlich derart eng miteinander gekoppelt werden, daß sie schließlich trotzdem in ihrer Gesamtheit effektiv für alle praktischen Fragen einer einzigen vielseitigen entsprechen.

Die Ausarbeitung derartiger Vereinbarungen ist in der Praxis zweifellos nicht einfach: die Aufgabe, einen gemeinsamen Gesamtplan im hier besprochenen Sinne (möglicherweise für eine ganze Region) aufzustellen und seine Durchführung wie beschrieben unter die einzelnen Partner zu verteilen, ist nicht nur umfassend, sondern zugleich auch so konkret, daß ein Ausweichen in vage und ungenaue Formeln, wie es bei der Abfassung völkerrechtlicher Vereinbarungen auf Gebieten kollidierender Interessen häufig die letzte Rettung vor einem endgültigen Scheitern der Verhandlungen darstellt ¹⁾, hier nicht möglich ist - hier muß die Sache bis auf den Grund eindeutig geklärt werden. Umso größer ist jedoch auch der Vorteil, der den Beteiligten dann als Lohn für ihre Mühen zufällt, denn diese Vereinbarungen stellen in ihrem Geltungsbereich, zumal wenn die in ihnen fixierten Regelungen von der weitergehenden Art sind, das für die wirtschaftlich-politische Ordnung des internationalen Luftlinienverkehrs im Völkerrecht derzeit überhaupt erreichbare Optimum dar. In ihrer Richtung sollte die Staatenpraxis sich weiterbewegen (und wird das zweifellos auch tun).

1) Vgl. Berber I Seite 30, wo die Häufigkeit derart vager und ungenauer Formeln im Völkerrecht aus dessen politischem Charakter erklärt wird. Ein besonders eklatantes Beispiel für ein solches Ausweichen ins Unbestimmte ist die schon mehrfach erwähnte Bermuda-Vereinbarung zwischen den USA und Großbritannien, deren selbst für angelsächsische Verhältnisse reichlich unpräziser Wortschwall (von der begrifflichen Prägnanz romanischer Rechtstradition ganz zu schweigen - vgl. nur die oben auf Seite 54 A 1 zitierte Ziffer 6 der dazugehörigen Resolution) eben die einzige Möglichkeit bot, den damals bestehenden harten luftlinienverkehrspolitischen Gegensatz zwischen diesen Staaten zu überbrücken (oder besser: zu verschleiern). Siehe dazu Garnault, La première Assemblée: "Les negociateurs des Bermudes ont délibérément négligé d'être clairs, tant ils étaient soucieux d'aboutir" (S. 226).

Unter dem Gesichtspunkt der Realisierung komplizierterer Vorhaben zum quantitativ-reziproken Austausch primärer Drittverbindungen stellen vielseitige Vereinbarungen im Innenverhältnis unter den Partnern also eine äußerst wertvolle Bereicherung der Unterstufe der wirtschaftlich-politischen Ordnung des internationalen Luftlinienverkehrs dar.

II. DIE FRAGE DER STANDARDISIERUNG DER LUFTLINIENVERKEHRSBEZIEHUNGEN UNTER DEN STAATEN

Die Frage der Standardisierung der Luftlinienverkehrsbeziehungen unter den Staaten hat ihren systematischen Ausgangspunkt in deren bereits mehrfach erwähnter weitgehender Freiheit hinsichtlich der - vor allem vertraglichen - Ausgestaltung dieser ihrer Beziehungen untereinander. Diese Freiheit führt, zumal die jeweilige Politik der Staaten auf diesem Gebiet ja ein integraler Teil ihrer allgemeinen Außenpolitik ist (s. oben § 8 II) ganz natürlicherweise dazu, daß ihre Luftlinienverkehrsbeziehungen jeweils zu allen anderen Staaten schließlich ein äußerst buntes und uneinheitliches Bild bieten; in manchen Fällen wird die Aufnahme solcher Beziehungen überhaupt abgelehnt, in anderen werden sie hinsichtlich der Aufteilung der Erfüllung der Luftlinienverkehrsaufgaben auf der Grundlage der in § 9 gewonnenen Grundsätze aufgebaut (mit weiteren mannigfachen Differenzierungen im einzelnen entsprechend deren oben erörterten Ausgestaltungs- und Realisierungsmöglichkeiten), in wieder anderen werden sie, wie in § 11 am Anfang geschildert, aus der Automatik des Systems des einzelstaatlichen Nebeneinander mehr oder weniger ausgenommen. Die ganze Buntheit der allgemeinen internationalen Beziehungen, die von feindseliger Ablehnung über desinteressierte Reserve bis zur freundschaftlichen Zusammenarbeit, ja Verbrüderung reicht, findet hier ihr Spiegelbild.

Diese Freiheit findet nach dem allgemeinen Völkerrecht nur dort ihre Grenze, wo im Einzelfalle das Rechtsprinzip der Gleichheit, d. h. das Verbot der rechtlichen Differenzierung nach außerrechtlichen Merkmalen, verletzt würde, wo also einem Staat - ausdrücklich oder implizite - die gleiche Fähigkeit, wie alle anderen auch eine Luftlinienverkehrs-Einheit zu sein oder zu werden, abgesprochen wird. Ein Beispiel dafür wäre etwa der Versuch, gegenüber einem neu oder erneut in den Kreis der Luftlinienverkehrs-Einheiten eintretenden Staat die oben (§ 10 I 1) erwähnte Konzeption "besessener Rechte" durchzusetzen, ein anderes das Bestreben, einen Staat aus diesem Kreise überhaupt fernzuhalten¹⁾. Im übrigen ist

1) Ein interessanter Versuch in dieser Hinsicht wurde 1919 im Pariser Luftverkehrsabkommen gegenüber den besiegten ehemaligen Mittelmächten unternommen. Art 5 dieses Abkommens verbot es nämlich allen seinen Partnern - zeitlich

sie unbeschränkt und ihre Ausübung in der Art, daß die Luftlinienverkehrsbeziehungen zu verschiedenen anderen Staaten verschieden ausgestaltet werden, kann allenfalls in besonders krassen Fällen vom jeweils "diskriminierten" Staat als unfreundliche Handlung angesehen und entsprechend mit Retorsionen beantwortet werden (Beispiel: ein Staat räumt nach dem System des Zugestehens sekundärer Drittverbindungen allen anderen Staaten, die dieses System ebenfalls zu Grunde legen, solche Verbindungen ein und nimmt nur einen einzigen, ohne sachliche Begründung, davon aus).

Die Frage der Standardisierung der Luftlinienverkehrsbeziehungen unter den Staaten betrifft die Beschränkung dieser Freiheit in dem Sinne, daß jeder Staat seine Luftlinienverkehrsbeziehungen zu allen anderen gleich ausgestalten muß. Sie kann - sieht man von einseitiger Selbstverpflichtung eines Staates, wie etwa von der Bundesrepublik im oben (§ 10 I 3) erwähnten Art 3 des XII. Teils des Deutschlandvertrages vorgenommen, ab - in rechtlich verpflichtender Weise nur in einer vielseitigen Vereinbarung für das Innenverhältnis der daran beteiligten Partner angegangen werden¹⁾. Dabei sind zwei verschiedene Wege - die abstrakt-generelle Regelung aller betroffenen Luftlinienverkehrsbeziehungen oder eine nur formelle Blankettverpflichtung aller Beteiligten zu nichtdiskriminierendem Vorgehen bei der Ausgestaltung der Luftlinienverkehrsbeziehungen untereinander ohne Vorschriften für deren sachlichen Inhalt - denkbar, die nun kurz einzeln erörtert werden sollen.

Fortsetzung der Fußnote 1 von Seite 84:

beschränkte Ausnahmen vorbehalten - Nicht-Vertragsstaaten Luftverkehr über ihrem Gebiet zu gestatten, für den Beitritt der ehemaligen Mittelmächte aber waren in den Art 41 und 42 besondere Bedingungen aufgestellt, die deren Aussperrung ermöglichen sollten. Dadurch sollte praktisch ein Ausschluß der letzteren von jeglichem internationalen Luftverkehr erreicht werden. Der Versuch schlug allerdings fehl, weil eine ganze Reihe von Staaten dem Abkommen (jedenfalls zunächst) fernblieben, so daß dessen Art 5 sich als Hemmnis für seine Erfinder selbst erwies und alsbald geändert werden mußte, vgl. Riese, Luftrecht, S. 79 ff; Wegerdt, Deutschland und das Pariser Luftverkehrsabkommen; und insbesondere Cooper, Air Power and the Coming Peace Treaties.

- 1) Meistbegünstigungsklauseln in den einzelnen zweiseitigen Vereinbarungen sind hier weitgehend wirkungslos, da sie natürlich nur für die Durchführung dieser Vereinbarungen gelten können, während der weitaus wichtigere Teil der Nicht-Gleichbehandlung, die verhindert werden soll, sich ja gerade auf ihren Abschluß oder Nichtabschluß bzw. auf ihre sachliche Ausgestaltung bezieht. Als politische Maßnahmen in dieser Richtung (ohne Rechtsgarantie für ihren Erfolg) kommen etwa die Registrierung und Veröffentlichung der frei abgeschlossenen zweiseitigen Vereinbarungen (vgl. Art 81 und 83 ChK) oder die Ausarbeitung unverbindlicher Musterklauseln (vgl. die im Final Act der Internationalen Zivilluftfahrt-Konferenz von Chicago vom 7. 12. 1944 unter VIII enthaltene Form of Standard Agreement for Provisional Air Routes' in Frage. Eingehend zu diesem Fragenkomplex siehe Little, Control of International Air Transport, S. 37 ff.

1. Die abstrakt-generelle Regelung der Luftlinienverkehrsbeziehungen unter den Partnern der vielseitigen Vereinbarung

Der Grundgedanke einer Lösung des Problems auf dem ersteren Wege besteht darin, daß die Staaten - möglichst alle, denn die zu beschränkende Freiheit steht ihnen ja allen zu - überhaupt davon absehen, die Luftlinienverkehrsbeziehungen untereinander individuell-konkret, von Fall zu Fall, zu gestalten und dafür eine abstrakt-generelle Regelung für diese Beziehungen schaffen, der sie sich alle unterwerfen und die sie "ohn' Ansehen der Person" untereinander anwenden, daß sie also den Schritt vom Abscluß einzelner Geschäfte zur Schaffung allgemein verbindlicher Normen, von der subjektiven Berechtigung zum objektiven Recht, unternehmen¹⁾. Daß er auf unserem Gebiet jedenfalls zu einem großen Teil nicht verwirklicht werden kann, geht aus unseren bisherigen Betrachtungen bereits mit aller Deutlichkeit hervor.

Von den insgesamt drei Fragestellungen, die eine solche abstrakt-generelle Regelung, um vollständig zu sein, beantworten müßte (s. oben § 8 II), sind für ja zwei - nämlich die politische und die raumordnerische - von vornherein unzugänglich. Es ist, um diese Feststellung noch einmal genauer zu substantisieren, nicht möglich, in abstracto zu bestimmen, wann ein Staat mit einem anderen Luftlinienverkehrsbeziehungen aufnehmen muß und wann nicht und vollkommen unmöglich, vorzuschreiben, daß er mit allen anderen solche Beziehungen aufzunehmen habe. Ein solches Gebot wäre offensichtlich ebenso sinnvoll wie das, niemals Fieber zu bekommen; Krankheiterscheinungen - und die Weigerung eines Staates, mit einem anderen Luftlinienverkehrsbeziehungen aufzunehmen, ist ja nichts anderes als ein Symptom dafür, daß ihr Verhältnis untereinander nicht gesund ist - beseitigt man nicht dadurch, daß man sie wegbefiehlt, sondern dadurch, daß man ihre Ursachen aus der Welt schafft. Und auf dem Gebiete der Raumordnung liegt es ebenfalls außerhalb jeder realistischen Betrachtung, die Kanalisierung der Verkehrsströme zwischen den Staaten und Kontinenten (indirekte Nachbarschaftsverbindungen!), die luftlinienverkehrsmäßige Organisation der einzelnen Staatsgebiete (Konzept des gate of entry oder der dezentralisierten Bedienung²⁾ und die geographische Fixierung der einzelnen zu schaffenden Luftverkehrsverbindungen (zwischen direkten Nachbarn ebenso wie zwischen weit voneinander entfernten Staaten) abstrakt-generell bestimmen zu wollen; wenn ein Gebiet staatlicher Tätigkeit allein auf die konkreten Umstände des Einzelfalles abgestellt werden kann, dann ist es das der Ordnung und Einordnung eines bestimmten Raumes nach den konkreten hier vorhandenen Bedürfnissen.

1) Dieses Problem des Nebeneinander von speziellem Geschäft und allgemeinem Recht und des Übergangs vom einen zum anderen ist dem Völkerrecht als genossenschaftlichem Recht überhaupt eigentümlich, hier liegt eines seiner typischsten Merkmale, vgl. Berber I S. 23/24.

Allenfalls realisierbar wäre also eine vielseitige Vereinbarung, die abstrakt-generelle Regeln allein für die Frage der Aufteilung der Erfüllung der Luftlinienverkehrsaufgaben enthält - wobei für eine universell gemeinte Regelung natürlich nur die als für das System des einzelstaatlichen Nebeneinander funktionsgesetzlich erkannten Grundsätze in Frage kommen könnten - und die beiden anderen Fragestellungen weiterhin individuell-konkreter Beantwortung überläßt. In der Praxis ließe das darauf hinaus, daß die Staaten weiterhin frei entscheiden könnten, mit welchen anderen sie überhaupt in Luftlinienverkehrsbeziehungen eintreten wollen und daß die genaue geographische Fixierung der dabei beiderseits zu schaffenden Luftverkehrsverbindungen weiterhin frei zwischen ihnen ausgehandelt werden müßte, daß die Aufteilung der Erfüllung der dort tatsächlich gestellten Luftlinienverkehrsaufgaben aber nach den Regeln der vielseitigen Vereinbarung zu erfolgen hätte (entweder direkt oder auf dem Umweg über eine mit gleichem Inhalt abzuschließende spezielle Vereinbarung - die vielseitige Vereinbarung wäre dann hinsichtlich des Inhalts der speziellen ein *contractus de contrahendo*)¹⁾.

Aber auch eine solche halbe Lösung wäre noch reichlich problematisch, denn ganz abschließend ist auch die Frage der Aufteilung der Erfüllung der Luftlinienverkehrsaufgaben - von ihren engen Wechselbeziehungen mit den raumordnerischen Problemen, wie wir sie in § 11 und in I oben immer wieder festgestellt haben, ganz abgesehen - in der Praxis nicht zu beantworten. Sie kann ja, je nach den Umständen des Einzelfalles und den Bedürfnissen der Beteiligten, auch im Rahmen der oben gewonnenen Grundsätze auf ganz verschiedene Weise entschieden werden; die Staaten können sich auf die Errichtung von Nachbarschaftsverbindungen beschränken, sie können aber daneben auch Drittverbindungen - und zwar sekundäre oder primäre - zugestehen bzw. austauschen wollen und für die Realisierung dieser Entscheidungen gibt es wieder jeweils verschiedene Möglichkeiten. Sie für alle Fälle auf eine bestimmte Lösung und für deren Verwirklichung wiederum auf eine bestimmte Methode verweisen zu wollen, wäre angesichts der tatsächlichen Verschiedenheit der einzelnen Verkehrssituationen und der einzelstaatlichen Bedürfnisse (vielleicht will der eine oder der andere selbst überhaupt keine Drittverbindungen betreiben!) nichts anderes als eine Vergewaltigung der lebendigen Wirklichkeit, die in vielen Fällen eine zweckmäßige Regelung geradezu verhindern, in manchen sogar ausgesprochen ungerechte Ergebnisse herbeiführen müßte. Eine Beschränkung der Vereinbarung auf bloße Grundsätze, unter Betassung eines gewissen Spielraums für einzelstaatliches Handeln auch in dieser Frage, müßte ihren Wert unter dem hier erörterten Gesichtspunkt aber doch ganz erheblich in Frage stellen.

1, Von den unten S. 88 A 1 aufgeführten Entwürfen vielseitiger Vereinbarungen gingen der Minderheitsentwurf und der Genfer Entwurf, jeweils von 1947, diesen Weg.

Die Frage der Standardisierung der Luftlinienverkehrsbeziehungen unter den Staaten ist deshalb durch die Schaffung einer abstrakt-generellen Regelung für dieselben und ihre Sanktionierung in einer möglichst universellen vielseitigen Vereinbarung weder ganz noch teilweise in befriedigender Weise zu lösen. Das Schicksal, das den langjährigen diesbezüglichen Bemühungen der PICAQ und der ICAQ (und vorher bereits den Anstrengungen der Teilnehmer der Internationalen Zivilluftfahrt-Konferenz von Chicago) beschieden war, beweist das auch für die Praxis ganz eindeutig: hier ist unendlich viel Mühe und Scharfsinn auf einem Irrweg, auf der Suche nach der Quadratur des Zirkels, vertan worden ¹⁾.

2. Die vielseitig vereinbarte Blankettverpflichtung zur Gleichbehandlung aller Partner hinsichtlich Aufnahme und Ausgestaltung von Luftlinienverkehrsbeziehungen

Die Alternative zum eben erörterten Weg der abstrakt-generellen Regelung ihrer Luftlinienverkehrsbeziehungen untereinander besteht darin, daß die Staaten deren Regelung zwar weiterhin in speziellen "Geschäften" untereinander individuell-konkret vornehmen, sich aber dafür in einer vielseitigen Vereinbarung (die natürlich auch hier möglichst universell sein müßte) einer gegenseitigen Gleichbehandlungspflicht unterwerfen. Diese Pflicht würde sich praktisch sowohl auf Abschluß und Ausgestaltung der einzelnen speziellen Vereinbarungen als auch auf ihre Ausführung beziehen, sie würde die Staaten nicht daran hindern, jeweils die der konkreten Situation am besten angepaßte Regelung zu vereinbaren, sondern nur daran, im Verhältnis zu verschiedenen anderen dabei verschieden reserviert oder großzügig vorzugehen.

1) Insgesamt brachten diese Bemühungen von Dezember 1944 bis November 1947 folgende Ergebnisse:

- 1944 - International Air Transport Agreement; infolge Annahme durch zuwenige Staaten alsbald obsolet
- 1946 - Entwurf eines vielseitigen Abkommens, ausgearbeitet durch das Air Transport Committee der PICAQ; nicht angenommen (Text in PICAQ Doc 2089-EC/57)
- 1947 - 2 Entwürfe (Mehrheits- und Minderheitsentwurf) des Air Transport Committee der ICAQ; nicht angenommen (Text in ICAQ Doc 4014 A 1-EC/1, s. auch ICAQ Doc 4510 A1-EC/72)
Genfer Entwurf der Commission on Multilateral Agreement on Commercial Rights in International Civil Air Transport; nicht angenommen (Text in ICAQ Doc 5230 A2-EC/10).

Eine zusammenfassende Übersicht über diese Bemühungen bringt etwa Riese, Luftrecht, S. 129 ff., 149 ff.

Soweit diese allgemeine Gleichbehandlungspflicht sich auf die Beantwortung der politischen Fragestellung, d. h. also auf die Frage nach der Aufnahme oder Ablehnung von Luftlinienverkehrsbeziehungen - sprich den Abschluß oder die Verweigerung spezieller Vereinbarungen - beziehen soll, muß allerdings das oben unter 1) dazu Gesagte auch hier entsprechend gelten; von einem Staat zu verlangen, er solle sich dazu verpflichten, nur entweder mit keinem oder aber mit allen anderen Staaten - gleich ob Freund oder Feind - Luftlinienverkehrsbeziehungen aufzunehmen, ist in der Wirklichkeit des internationalen Lebens ganz einfach nicht möglich. Hinsichtlich der anderen in den Vereinbarungen unter den Staaten zu entscheidenden Fragen ist eine solche Pflicht dagegen an sich denkbar.

Auch insoweit müßte jedoch die praktische Anwendung eines vielseitig sanktionierten Gleichbehandlungsgrundsatzes noch erhebliche Probleme aufwerfen, die in der schlechten Vergleichbarkeit der zwischen den einzelnen Staaten auf unserem Gebiet bestehenden tatsächlichen Verhältnisse und der dafür möglichen Regelungen ihren Ursprung haben; es wird oft sehr schwierig sein, zu entscheiden, wann die Umstände zwischen A und B denen zwischen A und C entsprechen bzw. inwiefern sich auch die Regelungen hier und dort unterscheiden müssen, wenn das nicht der Fall ist. Auch der Gleichbehandlungsgrundsatz hat ja zum logischen Korrelat das Gebot, Ungleiches entsprechend ungleich zu behandeln.

Diese Problematik ist auf dem Gebiet der Raumordnung besonders augenfällig, weil hier schon die Faktoren, die bei vollkommen isolierter Betrachtung allein der Luftlinienverkehrssituation eine Rolle spielen - Umfang der vorhandenen Beförderungsbedürfnisse, luftlinienverkehrsmäßige Aufgliederung der in Frage kommenden Staatsgebiete, Lage derselben zueinander, natürlicher Verlauf der großen Verkehrsströme in der Umgebung usw. usw. - sehr zahlreich und sehr verschieden sind. Sie besteht jedoch darüber hinaus auch hinsichtlich der Frage der Aufteilung der Erfüllung der Luftlinienverkehrsaufgaben, da eine isolierte Betrachtung in diesem Sinne dabei in Wirklichkeit gar nicht möglich ist. Wir haben ja oben (§ 8 II) bereits festgestellt, daß die Interessen der einzelnen Staaten auf dem Gebiet des internationalen Luftlinienverkehrs von ihnen ganz bewußt in den Zusammenhang ihrer sonstigen Interessen gebracht und mit diesen koordiniert werden und daß ihre Politik hierzu ein integraler Teil ihrer allgemeinen Politik, vor allem ihrer Außenpolitik, ist. Bei dieser Sachlage müssen aber bei einem Vergleich der zwischen verschiedenen Staatenpaaren tatsächlich gegebenen Situationen unter dem Gesichtspunkt der Gewährleistung allgemeiner Gleichbehandlung über die speziell dem internationalen Luftlinienverkehr eigenen Gesichtspunkte hinaus auch zumindest alle jene "branchenfremden" Umstände mitberücksichtigt werden, die die betreffenden Staaten selbst damit in Zusammenhang gebracht haben. Es kann ja beispielsweise sein, daß ein Staat einem anderen etwa besondere Vorteile handelspolitischer Art gewährt, um dafür von ihm entsprechende besondere Zugeständnisse hinsichtlich des internationalen Luftlinienverkehrs zu erhalten; kann man im Falle

eines solchen Geschäfts davon sprechen, daß der letztere Dritte diskriminiert, wenn er diesen, die die auf anderem Gebiet liegende Gegenleistung nicht auch erbringen wollen, dieselben besonderen Zugeständnisse verweigert? Oder wenn ein Staat einem anderen Vorteile hinsichtlich des internationalen Luftlinienverkehrs einräumt, weil ihm dieser dafür seine politische Unterstützung in einer für ihn wichtigen Angelegenheit verspricht; kann hier von Diskriminierung geredet werden, wenn er einem Dritten, der ihm diese Unterstützung nicht gewähren will oder kann, die gleichen Vorteile vorenthält? Hier zeigt sich die ganze Schwierigkeit der Aufgabe, im Einzelfalle über gleich oder ungleich zu entscheiden (und zugleich die ganze Irrealität des Gedankengebäudes jener, die den internationalen Luftlinienverkehr losgelöst von allen anderen Lebensgebieten, gewissermaßen im luftleeren Raum, betrachten und regeln wollen).

In der Praxis könnte ein vielseitig vereinbartes Gleichbehandlungsgebot also letztlich wohl nur eine Art Schutzfunktion gegenüber ganz offensichtlichen und krassen Diskriminierungen erfüllen und in diesem Sinne dürfte wohl auch die oben bereits erwähnte Bestimmung des Art 3 des XII. Teils des Deutschlandvertrages zu verstehen sein, in dem die Bundesrepublik sich gegenüber den USA, Frankreich und England dazu verpflichtete: "in ihren zweiseitigen Luftverkehrsabkommen und -vereinbarungen eine ... Politik ohne Diskriminierungen zu verfolgen". Jedenfalls hat diese Bestimmung die Bundesrepublik bisher nicht daran gehindert, gewissen Staaten hinsichtlich des internationalen Luftlinienverkehrs - bis zu Kabotageerlaubnissen! - Rechte zu gewähren, die sie den meisten anderen, wenn diese sie auch verlangen würden, mit Sicherheit verweigern würde.

Die Standardisierung der Luftlinienverkehrsbeziehungen unter den Staaten ist also auch auf Grund vielseitiger Vereinbarungen nur sehr unvollkommen zu erreichen. Ob dies per Saldo - auf der Plusseite die Freiheit der Staaten zur Gestaltung ihrer internationalen Beziehungen, insbesondere zur eigenen Wahl ihrer Freunde und zur besonderen Pflege dieser Freundschaften, auf der Minusseite die Gefahr der Offensichtlichmachung, u. U. auch der Verstärkung, internationaler Spannungen - als ein großer Verlust zu werten ist, dürfte allerdings weitgehend Ansichtssache sein.

§ 13

DIE INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT IM RAHMEN
VON LUFTLINIENVERKEHRSVEREINBARUNGEN IM INNENVERHÄLTNIS
UNTER DEN PARTNERN

I. DIE ZUSAMMENARBEIT UNTER DEN STAATEN

Wenn zwei oder mehr Staaten eine Vereinbarung wie in §§ 11 und 12 beschrieben miteinander abgeschlossen haben, haben sie damit

über die Aufnahme von Luftlinienverkehrsbeziehungen untereinander (positiv) entschieden,

die Aufteilung der Erfüllung der Luftlinienverkehrsaufgaben, die von der Vereinbarung betroffen werden, geregelt und

zugleich damit die raumordnerische Frage der genauen geographischen Fixierung der zu schaffenden Luftverkehrsverbindungen beantwortet.

Sie müssen nun dafür Sorge tragen, daß ihre beiderseitige Aktivität unter der Vereinbarung (d. h. die Tätigkeit ihrer jeweils beteiligten Luftlinienverkehrsunternehmen) auch wirklich den Vorschriften derselben entspricht, daß sie insbesondere der für die Aufteilung der Erfüllung der Luftlinienverkehrsaufgaben fixierten Regelung genügt.

Diese Regelung weist jedem von ihnen die von ihm zu errichtenden Luftverkehrsverbindungen zu und schreibt mehr oder weniger genau vor, wie die darauf einzusetzende Kapazität, die von ihren Benutzern zu entrichtenden Beförderungstarife und die sonstigen für ihren Betrieb wesentlichen Bedingungen im Verhältnis zu den entsprechenden Faktoren auf anderen Verbindungen zu bestimmen sind. Aber wie sollen all diese Größen absolut festgelegt werden, wie groß soll die Kapazität in Passagierkilometern sein, wie hoch die Tarife auf Mark und Pfennig, welches der einzusetzende Flugzeugtyp, wie der Service und der Flugplan? Das alles muß für jede zu schaffende Verbindung ja einmal entschieden werden und zwar unter Berücksichtigung der entsprechend für alle anderen Luftverkehrsverbindungen in der gleichen Region getroffenen Entscheidungen ebenso wie unter Bedachtnahme auf die öffentlichen Interessen (erforderlicher Verkehrswert der Verbindung), die anzustrebende Rationalität des Betriebs usw. Und da sich die dafür bedeutsamen politischen, wirtschaftlichen und technischen Umstände (Umfang und Art der tatsächlich vorhandenen Beförderungsbedürfnisse, Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit des Fluggeräts etc. etc.) ja während der Laufzeit der Vereinbarung (die ganz erheblich sein kann) mehrfach wesentlich ändern können, unter Umständen nicht nur einmal sondern immer wieder von neuem.

Es ist klar, daß die praktische Ausfüllung der Vereinbarung durch das Treffen und Verwirklichen all dieser einzelnen Entscheidungen und deren andauernde Überprüfung und Änderung - gleich durch wen und wie das in concreto erfolgt - jedenfalls nicht vollkommen einseitig durch ihre Partner oder gar nur durch deren beteiligte Luftlinienverkehrsunternehmen erfolgen kann, sondern im Gegenteil weitgehend weitere Kontaktnahmen unter ihnen und weiteres gemeinsames Vorgehen von ihrer Seite erfordert. Der Abschluß einer solchen Vereinbarung führt also hinsichtlich ihrer Ausführung notwendigerweise zu einer beständigen engen Zusammenarbeit unter den daran beteiligten Staaten, die diese in einem Verhältnis echter, schöpferischer Partnerschaft verbindet. Davon soll nun noch etwas genauer die Rede sein.

1. Der sachliche Inhalt der Zusammenarbeit unter den Staaten

Der sachliche Inhalt der Zusammenarbeit unter den Partnerstaaten einer Luftlinienverkehrsvereinbarung der hier besprochenen Art ist natürlich verschieden je nachdem, wieweit sie sich in die Gestaltung des sie betreffenden internationalen Luftlinienverkehrs im einzelnen bestimmend und regulierend einschalten oder insoweit nur kontrollierend tätig werden wollen. Wir haben oben (§ 5) gesehen, daß die Staaten bei der Schaffung der wirtschaftlich-politischen Ordnung des internationalen Luftlinienverkehrs in ihren Landesrechten hinsichtlich der Einführung und Ausgestaltung einer Genehmigungspflicht weitgehende Freiheit haben; das gilt natürlich auch für die Festlegung des Umfangs dieser Pflicht. Sie können sich also damit begnügen, lediglich die Schaffung neuer Luftverkehrsverbindungen genehmigungspflichtig zu machen und die Festsetzung der Einzelheiten ihres Betriebs dem Belieben der einzelnen Luftlinienverkehrsunternehmen zu überlassen, sie können der Genehmigungspflicht aber auch diese Einzelheiten - einzusetzende Kapazität, Beförderungstarife, Flugplan etc. - unterwerfen und dieselben damit ihrem gestaltenden Eingreifen eröffnen ¹⁾. Hinsichtlich der Ausführung einer Luftlinienverkehrsvereinbarung der hier besprochenen Art ergeben sich unter diesem Gesichtspunkt

1) In der Bundesrepublik bedürfen nach § 21 I LuftVG "Luftfahrtunternehmen, die Personen oder Sachen gewerbsmäßig durch Luftfahrzeuge auf bestimmten Linien öffentlich und regelmäßig befördern", "für jede Fluglinie einer besonderen Genehmigung". Diese erstreckt sich "auf die Flugplätze, Flugpreise und Beförderungsbedingungen", sie kann versagt werden, "wenn durch den beantragten Fluglinienverkehr öffentliche Interessen beeinträchtigt werden". Dazu bestimmt § 62 II der Luftverkehrs-Zulassungsordnung vom 19.6.1964, daß im Genehmigungsverfahren auch der Flugplan und die zur Verwendung vorgesehenen Flugzeugmuster angegeben werden müssen. Die Genehmigung kann nach § 21 I 3 in Verbindung mit § 20 I 3 LuftVG "mit Auflagen verbunden und befristet werden".

- mit vielen Zwischenlösungen und Nuancierungen im einzelnen - folgende zwei einander entgegengesetzte Möglichkeiten;

Die Partner haben sich die Genehmigung auch all dieser Einzelheiten in ihrer landesrechtlichen Ordnung vorbehalten, so daß diese Details also jeweils im vorhinein von allen auf Grund ihrer Gebiets- oder Personalhoheit für die betreffende Luftverkehrsverbindung zuständigen Staaten gebilligt werden müssen. Dann gehen die landesrechtlichen Ordnungen praktisch gegenständlich über den Bereich der Luftlinienverkehrsvereinbarung insoweit hinaus, können für diesen überschießenden Teil natürlich auch nur insofern auf sie abgestimmt werden, als vermieden wird, daß sie ihr effektiv zuwiderlaufen und es kann geschehen, daß die Entscheidung über die eine oder andere dieser konkreten Einzelheiten hier und dort verschieden ausfällt ¹⁾. In diesem Falle besteht die Zusammenarbeit der Partner zur Ausführung ihrer Luftlinienverkehrsvereinbarung darin, daß sie sich, sobald eine solche verschiedene Stellungnahme ihrer jeweiligen zuständigen Behörden erfolgt, in weitere Verhandlungen miteinander begeben, um eine Vereinheitlichung ihrer Standpunkte zu erreichen. Um dabei zu einem Erfolg zu kommen, sind natürlich im Einzelfalle oft umfangreiche statistische und sonstige Unterlagen zu den zu behandelnden Fragen erforderlich, so daß die Zusammenarbeit darüber hinaus praktisch schon vor der ersten konkreten Verhandlung in einem ständigen gegenseitigen Austausch von Informationen etc. beginnen muß.

Dieser Weg wird, entsprechend der jeweiligen Ausgestaltung der wirtschaftlich-politischen Ordnung des internationalen Luftlinienverkehrs in den einzelnen Landesrechten, heute sehr häufig gegangen. Er kann insofern noch perfektioniert werden, als die Partner die gemeinsame Abstimmung und Festlegung der noch zu bestimmenden Einzelheiten überhaupt - also nicht nur für den Fall, daß unter den einzelnen landesrechtlichen Ordnungen zunächst einmal verschieden befunden wurde - vorsehen können. Man

1) Sofern diese verschiedenen Stellungnahmen nicht durch Erwägungen zur Aufteilung der Erfüllung der Luftlinienverkehrsaufgaben verursacht werden - es dreht sich z.B. darum, wie bei spiegelgleich zu betreibenden parallelen Verbindungen Abweichungen zwischen den hier und dort vorgesehenen Betriebsbedingungen ausgeglichen werden sollen - sondern durch andere Überlegungen - ein Partner geht z.B. bei der Festsetzung der Beförderungstarife davon aus, daß die Unternehmen gewinnbringend arbeiten müßten, der andere will den Benutzern nur einen Teil der Kosten weitergeben - kann hier auch eine von den in § 8 II kategorisierten Meinungsverschiedenheiten zu unterscheidende über wirtschaftspolitische Fragen vorliegen, die natürlich ebenfalls nur von Fall zu Fall entschieden werden kann.

spricht dann in der Praxis von "predetermination agreements" oder "British-type agreements", weil unmittelbar nach dem 2. Weltkrieg Großbritannien der Protagonist derartiger Regelungen war ¹⁾.

Die Partner haben in der wirtschaftlich-politischen Ordnung des internationalen Luftlinienverkehrs in ihren Landesrechten auf eine Genehmigungspflicht hinsichtlich dieser Einzelheiten verzichtet. Dann müssen sie nach der Übernahme der in der Vereinbarung völkerrechtlich fixierten Regelung in diese Landesrechte den beteiligten eigenen wie fremden Luftlinienverkehrsunternehmen die Schaffung und Unterhaltung der vereinbarten Luftverkehrsverbindungen zu den von den Unternehmen vorgesehenen Bedingungen erlauben, sofern diese nicht von vornherein offensichtlich im Widerspruch zur vereinbarten Regelung stehen. Das wäre z.B. anzunehmen, wenn im Falle gleicher anteiliger Aufteilung der Erfüllung zwischen den Partnern tatsächlich gestellter Luftlinienverkehrsaufgaben eine von zwei parallelen Luftverkehrsverbindungen offensichtlich *enough* stärker oder besser oder zu billigeren Tarifen als die andere bedient werden sollte (statt gleich bedient zu werden) - nicht dagegen, wenn die Abweichung von den Bedingungen auf der anderen nicht in dieser Absicht vorgesehen wird, sondern sich nur aus einer anderen Einschätzung der tatsächlichen Situation ergibt, da es dem Unternehmen, das die andere Verbindung betreibt, an sich ja freisteht, dort ebenso zu verfahren. Insbesondere für die Größe der einzusetzenden Kapazität und für die Höhe der Beförderungstarife können in der Vereinbarung selbst allerdings auch in solchen Fällen gewisse Grenzen gesetzt werden, deren Einhaltung dann nach der Übernahme der dort fixierten Regelung in die Landesrechte auch von den jeweils mit dem Antrag des einzelnen Unternehmens konfrontierten Luftfahrtbehörden überprüft werden kann ²⁾.

1) Vgl. etwa das "Agreement for air services between British and Portuguese territories" vom 6.12.1945 in UN Treaty Series Vol V p. 37 ff. Vereinbarungen dieser Art wurden in der Folge auch von einer ganzen Reihe weiterer Staaten abgeschlossen, vgl. für den europäischen Raum die Übersicht bei Wheatcroft, *The Economics*, S. 231 ff.

2) Vgl. etwa die schon mehrfach zitierte Bermuda-Vereinbarung: Resolution Ziffer 3; "That the air transport facilities available for the travelling public should have a close relationship to the requirements of the public for such transport" (Kapazität)
und

Anhang Section II, h: "The rates... shall be fixed at reasonable levels, due regard being paid to all relevant factors, such as cost of operation, reasonable profit and the rates charged by any other air-carriers".

Die Zusammenarbeit zwischen den Partnern besteht dabei darin, daß sie einander ebenfalls laufend über alle relevanten Umstände und über die Erfahrungen ihrer jeweils beteiligten Luftlinienverkehrsunternehmen informieren, an Hand dieser Informationen die tatsächliche Entwicklung beobachten und, wenn sie dabei erkennen, daß die angestrebte Aufteilung auf Grund des Vorgehens der beteiligten Unternehmen in praxi nicht erreicht wird, sich über Maßnahmen verständigen, mit denen der Gang der Dinge entsprechend zu beeinflussen ist (und die dann je nach Absprache und innerstaatlicher Rechtslage entweder gegenüber den jeweils eigenen Unternehmen oder durch entsprechende Auflagen gegenüber den fremden durchgesetzt werden). Man spricht hier in der Praxis von der Methode der "ex post facto review"; sie wurde erstmals in der schon häufig zitierten Bermuda-Vereinbarung vom 11.2.1946 zwischen den USA und Großbritannien angewandt und - wie auch die übrige Regelung dieser Vereinbarung - alsbald auch von anderen Staaten in ihre Luftlinienverkehrsvereinbarungen übernommen ¹⁾.

Die Anwendung der letzteren Methode ist theoretisch mit einigen Kunstgriffen schließlich auch unter solchen Staaten möglich, die in ihren Landesrechten an sich auch die Einzelheiten des Betriebs der Verbindungen von einer Genehmigung abhängig machen, indem dann nämlich so konstruiert wird, daß die Vereinbarung die Partner verpflichtet, in diesen Landesrechten Anträge der beteiligten Unternehmen für die in ihr festgelegten Verbindungen insoweit ohne weitere Nachprüfung als hinsichtlich ihrer Vertragsmäßigkeit zu genehmigen. Unter solchen Staaten wäre eine derartige Regelung jedoch in sich unmöglich (warum sollen sie ihr Landesrecht gerade im Verhältnis untereinander in diesem Sinne verändern?), doch kann die soeben beschriebene Konstruktion (auf nur einer Seite, natürlich in den Fällen weiterhelfen, wo sich ein Staat mit Genehmigungspflicht für diese Einzelheiten in seinem Landesrecht und einer ohne gegenüberstellen. Die Zwischenlösungen aber laufen darauf hinaus, daß im Rahmen ein und derselben Vereinbarung für gewisse Einzelheiten predetermination und für andere ex post facto review vorgesehen wird.

2. Die Form der Zusammenarbeit zwischen den Staaten

Für die Form der in Ziffer 1) beschriebenen Zusammenarbeit zwischen den Staaten stehen diesen natürlich all die mannigfachen Möglichkeiten zu Gebote, die das Völkerrecht, die internationale Sitte und ihre eigene staats- und verfassungsrechtliche Organisation ihnen erlauben. Sie können den im Rahmen dieser Zusammen-

1) Für Europa vgl. auch hierzu die Übersicht bei Wheatcroft, *The Economics*, auf Seite 231 ff.

arbeit anfallenden Austausch von Informationen und Erklärungen (Einwendungen etc.), die dabei notwendigen Verhandlungen und schließlichen Einigungen also je nachdem auf dem üblichen diplomatischen Wege, im Wege von direkten Kontaktnahmen zwischen ihren jeweiligen Luftfahrtverwaltungen ¹⁾ oder auch im Rahmen dafür geschaffener eigener Institutionen (periodische Konferenzen, ständige Kommissionen oder dgl.) vornehmen. Insbesondere im Falle vielseitiger Vereinbarungen bietet dieser letztere Weg sich unter Umständen als besonders rationell an, doch wäre es hier wie anderwärts natürlich verkehrt, Umfang und Erfolg zwischenstaatlicher Zusammenarbeit nach dem Gewicht ihres institutionellen Unterbaus einzuschätzen bzw. diesen selbst als das Wichtigste anzusehen.

Eine mögliche Besonderheit der Zusammenarbeit unter den Partnern von Luftlinienverkehrsvereinbarungen ist übrigens in diesem Zusammenhang in der Beteiligung der betroffenen Luftlinienverkehrsunternehmen daran zu erblicken. Insbesondere für solche Staaten, die die ihnen eingeräumten Verkehrsrechte nur einem oder wenigen "chosen instruments" zugute kommen lassen, liegt es ja verständlicherweise nahe, sich schon beim Aushandeln der Luftlinienverkehrsvereinbarungen und erst recht natürlich bei ihrer weiteren Ausführung dieser Unternehmen als fachkundiger Berater und Beistände zu bedienen. Theoretisch läßt sich sogar vorstellen, daß sie insbesondere die Verhandlungen zu schwierigen betrieblichen und technischen Fragen überhaupt - unter ihrer Aufsicht - den Unternehmen überlassen und sich darauf beschränken, das von diesen erzielte sachliche Ergebnis (sofern es nicht ihren Vorstellungen widerspricht) nur durch ihre Unterschrift völkerrechtlich bindend zu machen, ja im extremen Falle könnten sie ihren Unternehmen sogar die Vollmacht, sie völkerrechtlich zu vertreten, verleihen. Daß sie im übrigen tatsächlich weitgehend eine Ergänzung ihrer völkerrechtlichen Luftlinienverkehrsvereinbarungen mit anderen Staaten durch auf der Stufe des Landesrechts stehende Abmachungen der jeweiligen Luftlinienverkehrsunternehmen untereinander nicht nur dulden, sondern geradezu fördern und voraussetzen ²⁾, werden wir unten in II noch näher sehen.

3. Die Überwindung von Schwierigkeiten bei der Zusammenarbeit zwischen den Staaten

Bei der Zusammenarbeit zwischen den Partnern einer Luftlinienverkehrsvereinbarung, wie wir sie nach Inhalt und Form soeben untersucht haben, kann und wird es natürlich häufig zu Schwierigkeiten kommen, wenn ihre Ansichten im konkre-

1) Dann handelt es sich bei den Abmachungen um sogenannte Verwaltungsabkommen, was für ihre völkerrechtliche Wirksamkeit allerdings keine Besonderheiten mit sich bringt.

2) Vgl. die oben erwähnte Empfehlung der Straßburger Konferenz von 1954 (in ICAO Doc 5230 A2-EC/10) zur Frage des sogenannten "interchange of routes".

ten Fall einmal auch in Verhandlungen nicht auf einen Nenner gebracht werden können. Solche Meinungsverschiedenheiten können die Auslegung der Vereinbarung betreffen: ein Partner will etwa ein Vorhaben des (eines) anderen nicht zulassen, weil er im Gegensatz zu diesem der Meinung ist, es sei im Vertrag nicht vorgesehen ¹⁾. Sie bieten dann keine Besonderheiten gegenüber Streitigkeiten über die Auslegung völkerrechtlicher Verträge überhaupt und sind insbesondere zu schiedsgerichtlicher Entscheidung - soweit die beteiligten Staaten eine solche vereinbaren - hervorragend geeignet. Sie können sich aber auch darum drehen, daß die Staaten sich - bei Übereinstimmung über den Inhalt der Vereinbarung - über die Festlegung bestimmter Einzelheiten zum Betrieb der festgelegten Luftverkehrsverbindungen nicht einigen können, sei es, daß sie bei der predetermination nicht zu einem einheitlichen Standpunkt hinsichtlich der zu bestimmenden Details gelangen, oder daß sie nach einer ex post facto review keine Einigung über die vorzunehmenden Korrekturen zu erzielen vermögen. Hier handelt es sich um eine mit besonderen Problemen versehene Spezialität unserer Materie, sie soll im Folgenden kurz etwas näher untersucht werden.

Allerdings ist die Anwendung der sogenannten diplomatischen Streiterledigungsmittel (gute Dienste, Vermittlung, Untersuchungs- und Ausgleichsverfahren) ²⁾ auch hier nicht weiter problematisch. Gute Dienste und Vermittlung werden hier zwar im Hinblick auf die relativ geringe Bedeutung der Streitsache nur selten in Frage kommen, Untersuchungs- und Ausgleichskommissionen dagegen sind in solchen Fällen sogar ganz besonders gut geeignet ³⁾.

Die als letztes Mittel in Frage kommende schiedsgerichtliche Entscheidung begegnet hier dagegen erheblichen Bedenken, die sich aus der Natur dieser Streitigkeiten ergeben.

Das Wesen einer solchen Entscheidung besteht ja darin, daß sie autoritativ feststellt, was die anzuwendende Entscheidungsgrundlage - d.h. das anwendbare positive Recht, bei einer Entscheidung ex aequo et bono auch die über diesem stehenden Werte der Gerechtigkeit, der Billigkeit usw. - für den konkreten beurteilten

1) Vgl. etwa den derzeit anhängigen Streit zwischen den USA und Italien über die Frage, ob die zwischen ihnen bestehende Luftlinienverkehrsvereinbarung die Schaffung und Unterhaltung von Luftverkehrsverbindungen nur für den Frachtverkehr vorsieht. Hier wurde die Anrufung eines Schiedsgerichts vereinbart und bis zu dessen Entscheidung eine provisorische Regelung getroffen.

2) S. Berber III, S. 32 ff.

3) Zum Wesen dieser Kommissionen und zu der Frage ihrer Bildung - sie können von den Streitteilen ad hoc gebildet oder von vornherein für gewisse Streitigkeiten vorgesehen werden - s. Berber III S. 36 ff.

Sachverhalt ausdrücklich oder implicite als Lösung von jeher vorgesehen hat. Aus ihr und in ihr spricht das anzuwendende Recht (bzw. die Gerechtigkeit usw.) und nur dieses, sie präzisiert die einzige Antwort, die es für diesen Fall bereit hält. Der Richter wählt seinen Spruch nicht nach seinem Ermessen oder Geschmack unter verschiedenen (rechtlich) gleichwertigen Möglichkeiten aus, sondern er folgt ihm zwingend aus der Grundlage, die ihm zugewiesen wurde - so und nicht anders kann es nach dieser sein.

Auf eine solche Weise kann eine Meinungsverschiedenheit der hier besprochenen Art aber gerade nicht befriedigend entschieden werden. Zwar ist in der Luftlinienverkehrsvereinbarung auch hier eine rechtliche Regelung als Grundlage vorhanden, aber diese Regelung will gar nicht alle Details des Betriebs der vereinbarten Luftverkehrsverbindungen ergreifen und bestimmen. Sie beschränkt sich vielmehr darauf, die großen, bestimmenden Linien für den gegenseitigen internationalen Luftlinienverkehr unter den Partnern festzulegen und überläßt die genauere Ausfüllung dieser Konturen bewußt deren weiterem Ermessen. Sie zieht einen Rahmen, innerhalb dessen sie jeweils eine ganze Reihe von einzelnen konkreten Möglichkeiten offen läßt, unter denen die Beteiligten nach ihrem Belieben die ihnen am zweckmäßigsten scheinende herausuchen können. Und gerade bei dieser Auswahl der anzuwendenden konkreten Maßnahmen - wie sollen bei der predetermination die einzelnen Betriebsbedingungen für die vereinbarten und in ihrer relativen Bedeutung für die Erfüllung der hier gestellten Luftlinienverkehrsaufgaben fixierten Luftverkehrsverbindungen festgelegt, wie soll auf Grund einer ex post facto review korrigierend in den Ablauf der Dinge eingegriffen werden? - entsteht hier der Streit. Er kann also nur so entschieden werden, daß nach dem Abstecken des von der Vereinbarung gelassenen Spielraums (das echte Rechtsfindung darstellt) eine der darin vorhandenen rechtlich gleichwertigen Möglichkeiten, losgelöst von allen rechtlichen Erwägungen und Gesichtspunkten, nach reiner Zweckmäßigkeit, in stellvertretender Ausübung des den Staaten belassenen Ermessens, ausgesucht wird.

Eine solche Meinungsverschiedenheit gehört also in jene Kategorie von Staatenstreitigkeiten, die zwischen den zu schiedsgerichtlicher Entscheidung gänzlich ungeeigneten sogenannten "politischen" und den dafür hervorragend geeigneten sogenannten "rechtlichen" festzustellen ist und die zu schiedsgerichtlicher Entscheidung nur wenig geeigneten Streitigkeiten umfaßt ¹⁾. Sie kann von den beteiligten

1) Genauer über diese Kategorie und ihre Bedeutung siehe bei Berber III Seite 28 ff, 41 ff. Zu der Zwischenkategorie werden dort (Seite 42) insbesondere solche Streitigkeiten gerechnet "die nicht eine einfache Frage nach Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit beinhalten, sondern bei denen eine technisch komplizierte und von vielen Einzelheiten abhängige, langfristige Regelung getroffen werden müßte", dazu werden interessante Beispiele aus dem Wassernutzungsrecht gebracht. Vgl. auch Berber, Die Rechtsquellen des internationalen Wassernutzungsrechts, Seite 187 ff.

Staaten trotzdem einer derartigen Entscheidung unterworfen werden, doch ist die darin liegende Delegation des ihnen selbst belassenen Ermessens an das Gericht zweifellos eine nicht sehr befriedigende Lösung und es kann hier nur wiederholt werden, was Berber auf dem Gebiet des Wassernutzungsrechts in ähnlichem Zusammenhang festgestellt hat: daß sie nämlich dieses Ermessen lieber selbst ausüben und sich dabei zu einer Einigung durchringen sollten "anstatt in einer Art Verzweiflung an der Möglichkeit der Schaffung des Rechts durch sie selbst einen Diktator zu ernennen, der den Vertrag in Form eines Gerichtsurteils "diktiert" " 1). Bei der Zuweisung einer solchen Streitsache an ein Schiedsgericht ist dann jedenfalls zu überlegen, ob dieses überhaupt in erster Linie mit Juristen oder nicht vielmehr mit Luftlinienverkehrsfachleuten besetzt werden soll, da seine Funktion ja weniger die eines echten Gerichts als vielmehr die einer Verwaltungsbehörde ist 2).

Aus denselben Bedenken, wie sie gegen eine schiedsgerichtliche Entscheidung derartiger Meinungsverschiedenheiten bestehen, sind auch alle Vorschläge, die Festsetzung der Betriebsbedingungen für vereinbarte Luftverkehrsverbindungen oder gar darüber hinaus auch die Regelung von Fragen, die in den Luftlinienverkehrsvereinbarungen selbst zu regeln sind (§ 8 II), überhaupt von vornherein den Staaten abzunehmen und einer über diesen stehenden internationalen Stelle, einer Art internationaler Monsterluftfahrtbehörde, zu übertragen, nur mit äußerster Zurückhaltung und Vorsicht aufzunehmen. Eine solche Regelung, wie sie beispielsweise in Chicago mit Nachdruck von Großbritannien und Kanada vertreten wurde 3), setzt voraus, daß die an ihr beteiligten Staaten der Entwicklung einer eige-

1) Die Rechtsquellen des internationalen Wassernutzungsrechts, Seite 191.

2) Wohl aus diesem Grunde wurde nach dem 2. Weltkrieg in einer Reihe von Luftlinienverkehrsvereinbarungen bestimmt, daß Streitigkeiten - vor allem über die Höhe der festzusetzenden Beförderungstarife - nicht einem Schiedsgericht, sondern dem Rat der ICAO zur (oft allerdings nur gutaechtlichen) Entscheidung vorzulegen sind (vgl. Rabcewicz - Zubkowski, Le Règlement, Seite 381 ff.). Überwiegend wird jedoch die Vorlage an ein von den Partnern selbst zu bildendes Schiedsgericht vorgesehen, das dann wohl je nach der Natur der in concreto zu entscheidenden Meinungsverschiedenheit aus den dafür jeweils am besten qualifizierten Leuten zusammengesetzt wird (vgl. etwa das für die von der Bundesrepublik abgeschlossenen Luftlinienverkehrsvereinbarungen typische Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Belgien über den Luftverkehr" vom 14. 4. 1956 - abgedruckt bei Wegerdt-Reuss, Deutsche Luftfahrtgesetzgebung, Seite 463 ff. - Art 16). Daß die Staaten sich überhaupt so weitgehend auf Schiedsklauseln auch für solche Streitigkeiten einlassen, dürfte seinen Grund in der relativen Geringfügigkeit der letzteren, vom Gesamtverhältnis unter den Staaten aus betrachtet, haben.

3) Vgl. Proceedings Seite 566 ff, 570 ff, 519 ff.

nen individuellen Luftlinienverkehrspolitik weitgehend entsagen und damit die gemeinsame supranationale Behörde betrauen, daß sie also ihre nationale Eigenständigkeit insoweit zu einem großen Teil aufgeben. Sie mag deshalb im Verhältnis unter Staaten, die sich ganz bewußt in der Richtung auf eine Integration zu einem Bundesstaat hinbewegen ¹⁾, von Interesse und tragbar sein, für den Normalfall des zwischenstaatlichen Verhältnisses kann sie nicht in Frage kommen.

II. DIE ZUSAMMENARBEIT UNTER DEN LUFTLINIENVERKEHRSUNTERNEHMEN

Neben der soeben erörterten Zusammenarbeit unter den Vertragsstaaten einer Luftlinienverkehrsvereinbarung selbst ist natürlich auch zwischen ihren jeweiligen Luftlinienverkehrsunternehmen eine mehr oder weniger enge Zusammenarbeit möglich. Diese kann für die Staaten und die von diesen erstrebte sachliche Regelung ohne direkte Bedeutung sein - man denke etwa an die Schaffung von Ersatzteilpools, durch die die Unternehmen sich die Unterhaltung eigener Ersatzteillager an allen angeflogenen Orten ersparen, an ihre Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Fernmeldewesens ²⁾ und dergleichen. Sie kann die Luftlinienverkehrspolitik der Staaten aber auch direkt berühren, ja es ist denkbar, daß in ihrem Rahmen auf der Ebene des Landesrechts geschlossene Abkommen deren völkerrechtliche Vereinbarungen ergänzen oder gar teilweise überflüssig machen. Von der Ebene dieser völkerrechtlichen Vereinbarungen aus gesehen, sind solche Abkommen unter den Unternehmen zwar natürlich von keinerlei rechtlichen Bedeutung, dafür jedoch von umso größerem tatsächlichem Gewicht als Fakten, als Umstände, die die Durchführbarkeit der völkerrechtlichen Regelung wesentlich beeinflussen können oder eine solche gar insoweit überhaupt als entbehrlich erscheinen lassen - ein Gedankengang, der dem Spezialisten des zumindest potentiell totalen und umfassenden innerstaatlichen Rechts ungewohnt scheinen mag, dem Kenner des Völkerrechts jedoch aufs beste vertraut ist ³⁾.

Eine kurze Erwähnung der wichtigsten Arten von Abkommen unter den Luftlinienverkehrsunternehmen, die so auch für die wirtschaftlich-politische Ordnung des internationalen Luftlinienverkehrs im Völkerrecht von faktischer Bedeutung sein können, indem sie Vereinbarungen unter den Staaten selbst zur Erreichung des

1) Wie das z. B. für verschiedene westeuropäische Staaten eine Zeit lang den Anschein hatte.

2) Auf diesem Gebiet haben eine Reihe von Luftlinienverkehrsunternehmen aus verschiedenen Staaten die "Société Internationale de Télécommunications" (SITA) ins Leben gerufen, die für ihre Zwecke ein weitgespanntes Fernschreibernetz schuf und unterhält.

3) Vgl. Berber I Seite 22.

gleichen Zwecks überflüssig machen oder unterstützen, scheint deshalb auch in unserem Zusammenhang gerechtfertigt. Es handelt sich vor allem um:

Representation Agreements, durch die die Unternehmen - gegenseitig oder einseitig - einander mit ihrer Vertretung (allgemein oder nur an bestimmten Orten) betrauen, insbesondere auch mit der Werbung und dem Flugscheinverkauf¹⁾. Derartige Abkommen werden zwar in den meisten Fällen vor allem aus betriebswirtschaftlichen Gründen geschlossen (der Vertretene erspart sich im Umfang der erteilten Vollmacht eine eigene Verkaufsorganisation), sie können jedoch darüber hinaus unter Umständen auch eine wichtige Rolle beim Funktionieren indirekter Nachbarschaftsverbindungen spielen,

Interline Agreements, durch die die Vertragspartner gegenseitig ihre Flugdokumente anerkennen und - gegen Verrechnung - zu honorieren versprechen²⁾. Derartige Abkommen bewirken in der Praxis das, was wir oben als gegenseitige Ergänzung sämtlicher internationaler Luftverkehrsverbindungs-Netze bezeichnet haben, sie führen dazu, daß dem einzelnen Benutzer für einen einzigen Flugschein die internationalen Netze mehrerer Staaten zur Benutzung offenstehen. Sie können aber auch für den nächsten Schritt, die Schaffung indirekter Nachbarschaftsverbindungen, von Bedeutung sein.

Abkommen zur Vereinheitlichung der Beförderungsbedingungen und sonstigen Betriebsbedingungen, zur Erstellung eines einheitlichen Tarifsystems und zur Abstimmung der Flugpläne. Diese Ziele werden heute vor allem im Rahmen der International Air Transport Association (IATA) verfolgt und erreicht, zu der sich über 90 Luftlinienverkehrsunternehmen aus über 60 Staaten³⁾ zusammengeschlossen haben, die (die Unternehmen) jährlich ca. 85 % der gesamten, von allen Mitgliedsstaaten der ICAO im Luftlinienverkehr erbrachten Verkehrsleistungen auf sich vereinigen können. Aufbau und Arbeit dieser Organisation im einzelnen erörtern zu wollen, würde den Rahmen dieser Betrachtung bei weitem sprengen; das große Interesse der in ihr von den betei-

1) Die Deutsche Lufthansa war z. B. nach ihrem Geschäftsbericht für 1963 in diesem Jahr in der Bundesrepublik und in Westberlin Gesamtagent für 29 andere, meist ausländische, Unternehmen.

2) Die Deutsche Lufthansa war - ebenfalls nach ihrem Geschäftsbericht für 1963 - in diesem Jahr an 190 derartigen Abkommen beteiligt.

3) Der genaue Stand zum August 1963 war: 86 Vollmitglieder und 9 assoziierte Mitglieder aus insgesamt 69 Staaten (wobei im Falle der von mehreren Staaten gemeinsam getragenen Unternehmen SAS und Air Afrique diese jeweils sämtlich - im ersten Falle 3, im letzteren 11 - mitgezählt wurden), vgl. die Übersicht in INTERAVIA 1963 Seite 1491 ff.

ligten Luftlinienverkehrsunternehmen zu den genannten Punkten gefaßten Beschlüsse für die Partner von Luftlinienverkehrsvereinbarungen der in den §§ 11 und 12 geschilderten Art, deren jeweilige Unternehmen ebenfalls der IATA angehören und somit davon betroffen sind, ist jedenfalls offensichtlich ¹⁾.

Poolabkommen, durch die die daran beteiligten Unternehmen den Betrieb bestimmter Verbindungen oder auch ihren ganzen Betrieb wirtschaftlich zusammenfassen, indem sie die Einnahmen (und evtl. auch die Kosten) der betroffenen Operationen zusammenlegen und nach einem festen Schlüssel untereinander verteilen und bei der Herstellung und Unterhaltung der in den Pool einbezogenen Verbindungen in gegenseitiger Abstimmung nach gemeinsam festgelegtem Programm tätig werden ²⁾. Auch den höchst interessanten Einzelheiten und Möglichkeiten derartiger Verträge soll und kann an dieser Stelle nicht weiter nachgegangen werden; hier ist nur darauf hinzuweisen, daß durch ein derartiges Poolabkommen zwei (oder mehr) parallele Verbindungen im Sinne des § 11 I 1 oben tatsächlich zu einer einzigen gemeinsam betriebenen Verbindung verschmolzen werden können und daß ein derartiges Abkommen inhaltlich unter Umständen einem Gesamtplan im Sinne des § 11 I 2 oder des § 12 I 2 entsprechen oder nahekommen kann ³⁾.

Bei alledem ist jedoch festzustellen, daß es den Staaten natürlich vollkommen freisteht, ob sie sich durch derartige Abkommen unter ihren Unternehmen von anderweitiger völkerrechtlicher Regelung abhalten lassen bzw. solche Abkommen überhaupt zulassen wollen - durch entsprechende Einwirkung auf ihre jeweiligen Unternehmen können sie sie ja natürlich auch beliebig beseitigen oder ändern. Man denke etwa an das Vorgehen der USA, die im Frühjahr 1963 die von der IATA für die Nordatlantikverbindungen ausgearbeiteten erhöhten Tarife nicht genehmigten und zunächst eine teilweise Rückgängigmachung der Erhöhung und schließlich ab

1) Tatsächlich überlassen die Staaten, deren Unternehmen der IATA angehören, seit der Bermuda-Vereinbarung von 1946 die Ausarbeitung der Tarife für die von ihnen vereinbarten Verbindungen in den meisten Fällen den Verkehrskonferenzen dieser Organisation, an denen ja auch ihre Unternehmen - und zwar mit Vetorecht, denn Tarifresolutionen können dort nur einstimmig beschlossen werden - teilnehmen und behalten sich lediglich Prüfung und Genehmigung bzw. ein Einschreiten im Falle ihnen nicht genehmer Beschlüsse vor.

2) Die Deutsche Lufthansa hatte 1963 - wieder nach ihrem Geschäftsbericht für dieses Jahr - Poolabkommen mit 8 verschiedenen ausländischen Luftverkehrsunternehmen.

3) Vgl. etwa das Abkommen, das die Deutsche Lufthansa 1963 mit dem SAS für den gesamten grenzüberschreitenden Passagier-, Fracht- und Postverkehr zwischen der Bundesrepublik und Skandinavien abgeschlossen hat.

1.4.1964 die Einführung ermäßigter Tarife durchsetzten, wobei die Möglichkeit der Regelung dieser Frage auf völkerrechtlicher Ebene durch die beteiligten Staaten selbst zeitweise durchaus am Horizont auftauchte. Allerdings hätten die Staaten dabei ihre Unternehmen als Sachverständige und Beistände (s. oben I 2) doch wieder zuziehen müssen, so daß das schließlich statt dessen gewählte Verfahren der Ausübung eines gewissen Einflusses auf die in der IATA zusammengeschlossenen Unternehmen doch zweifellos der erheblich rationellere Weg zum angestrebten sachlichen Ziel war.

Aus diesen Zweckmäßigkeitserwägungen heraus werden Abmachungen der beschriebenen Arten unter den Unternehmen deshalb schließlich in vielen Fällen von den Staaten sogar direkt angeregt und willkommen geheißen.

§ 14

DER ZUSAMMENSCHLUSS MEHRERER STAATEN ZU EINER LUFTLINIENVERKEHRS-EINHEIT

DURCH EINE LUFTLINIENVERKEHRSVEREINBARUNG MIT AUSSENWIRKUNG

Wir haben oben in § 10 gesehen, daß zwei oder mehr Staaten sich durch eine Vereinbarung mit Außenwirkung als gleichberechtigte Partner zu einer einzigen Luftlinienverkehrs-Einheit im Sinne des Systems des einzelstaatlichen Nebeneinander zusammenschließen können. Dieses Konzept ist für die Zukunft so verheißungsvoll und zugleich konstruktiv so interessant, daß ihm zum Schluß noch eine eigene Untersuchung gewidmet werden soll, die sich allerdings in Anbetracht der hier gegebenen schier unbegrenzten Gestaltungsmöglichkeiten im einzelnen nur auf die grundlegenden systematischen Fragen, nicht aber auf Details irgendeiner bestimmten Lösung beziehen kann.

Das Wesen einer Luftlinienverkehrs-Einheit im Sinne unseres Systems besteht wie erinnerlich - siehe § 10 am Anfang - darin, daß sie einerseits Trägerin eines eigenen, ihr zuzurechnenden, internationalen Luftlinienverkehrs und andererseits Trägerin einer eigenen, expansiven Luftlinienverkehrspolitik zur größtmöglichen Entfaltung desselben ist. Ein Zusammenschluß mehrerer Staaten zu einer derartigen Einheit läuft also darauf hinaus, daß diese Staaten ihre Aktivität auf dem Gebiet des internationalen Luftlinienverkehrs - sei es in irgendwie integrierter Form, sei es als Summe ihrer jeweils nationalen Betätigungen - nun gemeinsam tragen und gegenüber den außenstehenden dritten Staaten eine gemeinsame Luftlinienverkehrspolitik im obigen Sinne entwickeln und verfolgen, indem sie für diesen ihren gemeinsam getragenen internationalen Luftlinienverkehr zu den dritten Staaten ein gemeinsames Aktionsprogramm, wie in § 8 II beschrieben, erstellen und zu des-

sen Durchsetzung nach besten Kräften zusammenarbeiten. Sie entwickeln damit nach außen ein gemeinsames Verbindungsnetz (einen gemeinsamen "Stern") und gestalten - da das Netz ihrer Verbindungen untereinander davon wohl kaum uneinflußt bleiben kann - den Luftlinienverkehr in und zwischen ihren Gebieten zugleich (unter Ausschluß Dritter) in irgendeiner Weise wie innerhalb eines einzigen Staates aus (bei integriertem Betrieb ihres internationalen Luftlinienverkehrs ergibt sich das sowieso von selbst, andernfalls dürfte eine Regelung wie in § 12 I 2 beschrieben dabei am zweckmäßigsten sein).

Die Vorteile, die ein derartiger Zusammenschluß den daran beteiligten Staaten bringen kann, sind offensichtlich, sie liegen im Aufbau einer gemeinsamen Position im Verhältnis zu den übrigen Luftlinienverkehrs-Einheiten, die wesentlich stärker ist als die Partner des Zusammenschlusses sie einzeln je erreichen könnten. Wir haben ja oben gesehen, daß jeder Staat hinsichtlich des Umfangs seines internationalen Luftlinienverkehrs grundsätzlich auf die Erfüllung der Hälfte der zwischen ihm und dem Ausland tatsächlich gestellten Luftlinienverkehrsaufgaben beschränkt ist (§ 9 III 1). Ihr gemeinsames Verbindungsnetz nach draußen werden so zusammengeschlossene Staaten also erheblich stärker, dichter und weitgespannter legen können als es ihnen einzeln möglich wäre; zugleich erhöht der Zusammenschluß auch ihre verkehrsgeographische Bedeutung für die anderen Staaten und macht es damit weniger wahrscheinlich, daß diese ihrerseits nur indirekte Nachbarschaftsverbindungen mit ihnen haben wollen (vgl. oben § 9 III 2). Insbesondere für die Staaten, die nur geringe Luftlinienverkehrsaufgaben zwischen sich und dem Ausland gestellt sehen, ist ein derartiger Zusammenschluß also von höchstem Interesse, da praktisch nur er ihnen die Möglichkeit gewähren kann, (zusammen eine beachtliche Rolle im internationalen Luftlinienverkehr zu spielen und ihre durch ihn geförderten nationalen Interessen (siehe oben § 8 I 3) wirkungsvoll zu wahren (von den Möglichkeiten betriebswirtschaftlicher Rationalisierung, die die Integration des Betriebes ihres internationalen Luftlinienverkehrs oder doch die enge Zusammenarbeit bei diesem Betrieb eröffnen kann, ganz zu schweigen). Hinsichtlich solcher Staaten ist er darüber hinaus auch allgemein vom Standpunkt des guten Funktionierens des Systems des einzelstaatlichen Nebeneinander sehr begrüßenswert, da die Funktionsgesetze dieses Systems die gerechtesten Ergebnisse natürlich dann erzielen, wenn alle in ihm agierenden Luftlinienverkehrs-Einheiten möglichst gleich groß sind, also keine zu starken Disproportionalitäten bestehen. Ein Zusammenschluß mehrerer schon für sich allein als solche Einheiten starker Staaten zu einer Art Super-Luftlinienverkehrs-Einheit wäre von daher gesehen allerdings etwas problematisch, zu begrüßen wäre er wohl als Gegengewicht zu einer bereits bestehenden Super-Luftlinienverkehrs-Einheit.

Die systematisch-konstruktiven Grundfragen derartiger Zusammenschlüsse sollen im Folgenden zunächst für das Innenverhältnis unter seinen Partnern selbst und dann

für das Außenverhältnis zwischen diesen und den außenstehenden dritten Staaten kurz erörtert werden.

I. DAS INNENVERHÄLTNIS UNTER DEN PARTNERN DES ZUSAMMENSCHLUSSES

Im Innenverhältnis untereinander müssen Staaten, die sich zu einer einzigen Luftlinienverkehrs-Einheit zusammenschließen wollen, also sowohl für die Ausarbeitung und Verfolgung einer gemeinsamen Luftlinienverkehrspolitik (jedenfalls gegenüber den Außenstehenden) als auch für einen von ihnen allen gemeinsam getragenen Betrieb ihres internationalen Luftlinienverkehrs Vorsorge treffen.

1. Die Ausarbeitung und Verfolgung einer gemeinsamen Luftlinienverkehrspolitik

Die Ausarbeitung der Luftlinienverkehrspolitik der durch den Zusammenschluß geschaffenen Luftlinienverkehrs-Einheit muß, wie gesagt, durch alle beteiligten Staaten in gleichberechtigter Partnerschaft vorgenommen und diese Politik dann von allen getragen und in gemeinsamer Zusammenarbeit verwirklicht werden. Dazu bieten sich den Partnern die folgenden Wege an:

Sie können ihr gemeinsames Aktionsprogramm für ihren internationalen Luftlinienverkehr mit den dritten Staaten (und die für den Luftlinienverkehr in ihrem internen Bereich zu verwirklichende Lösung) untereinander vereinbaren und die fixierten Ergebnisse dann übereinstimmend nach außen vertreten (bzw. im internen Bereich realisieren).

Der modus procedendi kann dabei so sein, daß beide Festlegungen sogleich abschließend vorgenommen und in einer Vereinbarung niedergelegt werden, die dann von Fall zu Fall zu ändern oder zu ergänzen ist, es kann aber auch umgekehrt so verfahren werden, daß zumindest für das Programm nach außen zunächst einmal nur grundsätzlich gemeinsame Formulierung vereinbart und die Aufstellung selbst dann von Fall zu Fall vorgenommen wird ¹. Die stückweise Entwicklung der gemeinsamen Politik - bzw. im ersteren Falle die laufende Anpassung der getroffenen Vereinbarungen an die tatsächlichen Möglichkeiten und Erfordernisse - kann dann konkret entweder über den gewöhnlichen diplomatischen Weg oder über direkte Kontakte der jeweiligen Luftfahrtbehörden oder über besonders dafür geschaffene Institutionen (perio-

1) Der letztere Weg scheint im Ergebnis von den Staaten, die den Betrieb ihres internationalen Luftlinienverkehrs, wie unten beschrieben, in der Air Afrique bzw. dem SAS integriert haben, gewählt worden zu sein.

dische Konferenzen, ständige Kommissionen oder dergleichen) erfolgen, wobei natürlich auch hier eine (beratende) Mitwirkung der betroffenen Luftlinienverkehrsunternehmen in Frage kommt.

Sie können die Formulierung dieses Aktionsprogramms (und der internen Lösung) und seine (ihre) Verwirklichung aber auch unter entsprechendem Verzicht auf ihre eigene Berufung und Zuständigkeit einer gleichzeitig zu diesem Zweck zu errichtenden supranationalen Organisation übertragen, an deren Willensbildung sie einerseits gleichberechtigt teilnehmen und deren (Mehrheits-) Entscheidungen sie sich andererseits unterwerfen.

Welcher dieser beiden Wege im einzelnen Falle in Frage kommt, hängt natürlich von der jeweils vorliegenden konkreten Situation ab, doch wird man hier, wie oben in § 13 I 3 bereits einmal in ähnlichem Zusammenhang, feststellen müssen, daß der letztere wohl nur in Betracht kommen kann, wenn die Partner des Zusammenschlusses sich überhaupt auf dem Wege bewußter fortschreitender Integration zu einem Bundesstaat befinden und damit überhaupt eine weitgehende Aufgabe ihrer einzelstaatlichen Souveränitätsrechte anvisieren. Wo der Zusammenschluß dagegen eine auf das Gebiet des internationalen Luftlinienverkehrs beschränkte Zweckmäßigkeitsmaßnahme ist, kann nur der erstere der Natur des zwischenstaatlichen Verhältnisses gerecht werden.

2. Der gemeinsam getragene Betrieb des internationalen Luftlinienverkehrs

Der der neuen Luftlinienverkehrs-Einheit zuzurechnende internationale Luftlinienverkehr muß in seinem Betrieb von allen Partnern des sie konstituierenden Zusammenschlusses gemeinsam getragen werden. Das kann sowohl durch Addition als auch durch Integration des internationalen Luftlinienverkehrs der einzelnen Partner erreicht werden.

a) Die Addition des internationalen Luftlinienverkehrs der einzelnen Partner

Der einer Luftlinienverkehrs-Einheit zuzurechnende internationale Luftlinienverkehr muß natürlich keineswegs immer nur durch ein einziges diese Einheit repräsentierendes Luftlinienverkehrsunternehmen vorgenommen werden, sondern kann ebenso auch auf verschiedene ihr zugehörige Unternehmen verteilt sein, das Beispiel von Staaten wie den USA, Großbritannien, Frankreich, Brasilien und manchen anderen spricht insofern ja eine klare Sprache. Für unseren Zusammenhang bedeutet das, daß die Partner eines eine neue Luftlinienverkehrs-Einheit konstituierenden Zusammenschlusses in dessen Ausführung keineswegs etwa gezwungen sind, nun ein einziges gemeinsames Luftlinienverkehrsunternehmen zu schaffen, sondern daß sie auch durchaus so vorgehen können, daß sie ihre verschiedenen

national flag carriers - nunmehr sämtlich als politisch der neuen größeren Einheit zugehörig - weiterhin behalten und die nach ihrem gemeinsamen Aktionsprogramm für ihren internationalen Luftlinienverkehr nach außen durchzuführenden Aufgaben unter sie verteilen. Ein solches Vorgehen führt also dazu, daß das gemeinsame Tragen praktisch der Addition des jeweiligen internationalen Luftlinienverkehrs der einzelnen Partner gilt, die durch das Ineinandergreifen und Sichergänzen dieser einzelnen nationalen Aktivitäten zu einem gemeinsam erarbeiteten und getragenen Programm bewirkt wird.

Für die Vornahme dieser Aufteilung der Durchführung des gemeinsam entwickelten Aktionsprogramms stehen den Partnern verschiedene Möglichkeiten zur Wahl, die in ihrer Mehrzahl von denjenigen Staaten, die mehrere international operierende Unternehmen haben, bei der entsprechenden Aufgabenverteilung unter diesen bereits seit langem mit Erfolg angewandt werden. Sie können ihren verschiedenen Unternehmen beispielsweise im Rahmen des gemeinsamen Aktionsprogramms jeweils verschiedene geographische Zonen zuweisen (System Großbritannien: BEA für den europäischen, BOAC für den interkontinentalen Verkehr bzw. Frankreich: UTA für Afrika und Australien, Air France für die übrige Welt¹⁾), sie können aber auch die einzelnen zu schaffenden Verbindungen unter die Unternehmen verteilen (System USA). Denkbar wäre schließlich, daß sie alle zu dritten Staaten zu errichtenden Verbindungen im Verhältnis untereinander jeweils in so viele einzelne parallele Verbindungen aufteilen, die von ihren jeweiligen Unternehmen geschaffen und unterhalten werden, oder daß sie - noch einen Schritt weitergehend - die Operationen ihrer jeweiligen Unternehmen auf diesen parallelen Verbindungen von diesen wiederum poolen lassen, so daß diese Verbindungen letztlich also doch wieder als einheitliche von ihren Unternehmen gemeinsam hergestellt werden. Hinsichtlich ihres internen Luftlinienverkehrs untereinander endlich böte sich in diesem Falle die Regelung durch eine Vereinbarung wie in § 12 I 2 beschrieben an.

Hinsichtlich des Teilungsverhältnisses entstehen hier bei der zuletzt erwähnten Regelung des internen Luftlinienverkehrs der Partner untereinander keine besonderen, grundlegenden Probleme, das in § 12 I 2 dazu Gesagte ist dabei in vollem Umfang anwendbar. Dagegen kann die Aufteilung des der neuen Luftlinienverkehrs-Einheit zustehenden Teils der Erfüllung der zwischen ihr und den dritten Staaten tatsächlich gestellten Luftlinienverkehrsaufgaben unter die verschiedenen Unternehmen hier in dieser Hinsicht unter Umständen zu erheblichen Problemen führen, denn für eine proportionale Aufteilung entsprechend dem Umfang der vom einzelnen beteiligten Staat in die Regelung eingebrachten Luftlinienverkehrsaufgaben dürften insoweit meist zuverlässige Ausgangswerte fehlen. Hier wird der in neuerer

1) Die Aufteilung ist im letzteren Falle genau genommen nicht ganz so einfach, läßt sich aber in groben Zügen ungefähr so skizzieren.

Zeit von verschiedener Seite ¹⁾ für die Feststellung des natürlichen Anteils des einzelnen Staates an der Erfüllung der insgesamt weltweit international gestellten Luftlinienverkehrsaufgaben propagierte Maßstab seines Welthandelsanteils vielleicht eine brauchbare Diskussionsgrundlage abgeben können. Allein auf einem Vergleich der Welthandelsanteile der Partner des Zusammenschlusses wird man allerdings die Bewertung der von ihnen jeweils eingebrachten Luftlinienverkehrsaufgaben (im Außenverhältnis) und damit die Verteilung der Aufgaben im Rahmen des gemeinsamen Aktionsprogramms für ihren internationalen Luftlinienverkehr nach außen doch nicht aufbauen können, da der Welthandelsanteil eines Staates ja für den Luftlinienverkehr so wichtige Umstände wie beispielsweise den Umfang des Tourismus zu oder aus ihm nicht berücksichtigt. Die hier zu vereinbarende Lösung wird also letzten Endes zu einem guten Teil immer auch auf willkürliche Annahmen und Schätzungen aufzubauen sein.

b) Die Integration des internationalen Luftlinienverkehrs der einzelnen Partner

Die Partner eines Zusammenschlusses zu einer neuen Luftlinienverkehrs-Einheit können über die soeben beschriebene Addierung ihres jeweiligen Betriebs des internationalen Luftlinienverkehrs zum Betrieb eines integrierten, gemeinsamen Verbindungsnetzes hinaus auch daran gehen, den Betrieb ihres internationalen Luftlinienverkehrs auf ihrem gemeinsamen Netz selbst zu integrieren. Zu diesem Zweck müssen sie praktisch ein gemeinsames Luftlinienverkehrsunternehmen schaffen, das dann die Schaffung und Unterhaltung des im gemeinsamen Aktionsprogramm vorgesehenen Verbindungsnetzes anstelle der verschiedenen Unternehmen der Partner allein besorgt.

Dabei ist jedoch zu beachten, daß auch dieses gemeinsame Unternehmen, sofern es Rechtssubjekt der einzelnen Landesrechte sein soll ²⁾, für die Zwecke des Völkerrechts (diplomatisches Schutzrecht, Staatenhaftung, Recht des Wirtschaftskrieges, Neutralitätsrecht etc.) wie die des Landesrechts (internationales Privatrecht, internationales Verwaltungsrecht - Eintragung der Luftfahrzeuge! - internationales Steuerrecht usw.) einem bestimmten Staat zugeordnet werden, eine bestimmte Staatszugehörigkeit haben muß. Eine mehrfache Staatszugehörigkeit ist für juristi-

1) Vgl. etwa Rössger, Untersuchungen; und Überlegungen in Kreisen des Vorstandes der Deutschen Lufthansa, zuletzt wieder offiziell formuliert im Bericht des Vorstandes auf der 11. Ordentlichen Hauptversammlung der Deutschen Lufthansa am 13. 7. 1964, Seite 4/5.

2) Völkerrechts-Subjektivität kommt für ein solches Unternehmen wohl nicht in Betracht, obwohl sie durch einen entsprechenden Kreativekt der Staaten (aller Staaten oder nur der Partner des Zusammenschlusses?) als geborener Völkerrechts-Subjekte theoretisch möglich wäre, vgl. dazu die Konstruktion Wagners in "Vers l'internationalisation de la navigation aérienne" Seite 130 ff.

sche Personen aber, jedenfalls für die völkerrechtlichen Belange, nicht möglich¹⁾ (für das Konfliktrecht kommt es insoweit auf die einzelnen Landesrechte an, die aber gerade auf unserem Gebiet weitgehend auf Grund völkerrechtlicher Konventionen vereinheitlicht sind - vgl. etwa Kapitel III der ChK für die Frage der Eintragung der Luftfahrzeuge²⁾).

Sofern die Partner des Zusammenschlusses nicht nur ein einem von ihnen zuzurechnendes nationales Luftlinienverkehrsunternehmen mit internationaler Beteiligung schaffen wollen³⁾, sondern eines, mit dem sie nach außenhin wirklich alle gemeinsam in Erscheinung treten können, bleibt ihnen also nur die Möglichkeit, ihre jeweiligen nationalen Unternehmen zu einem nichtrechtsfähigen Konsortium zusammenzufassen, das als solches keiner Staatszugehörigkeit bedarf und als Summe seiner Mitglieder auftritt⁴⁾. In jedem Fall sind dabei interessante privatrechtliche (Gesellschaftsform, anzuwendendes Recht) wie öffentlichrechtliche (Staatsaufsicht!) Probleme zu lösen, die jedoch im einzelnen in den Bereich des Landesrechts gehören.

Berücksichtigt man, daß die in 1) und 2) jeweils erörterten Möglichkeiten natürlich frei kombiniert werden können, so ergeben sich für das Innenverhältnis unter den Partnern des Zusammenschlusses also folgende vier Grundkonstellationen:

Formulierung der gemeinsamen Politik durch eine supranationale Behörde und Betrieb des internationalen Luftlinienverkehrs in integrierter Form,

Formulierung der gemeinsamen Politik durch eine supranationale Behörde und Betrieb des internationalen Luftlinienverkehrs durch die einzelnen Partner in gegenseitiger Addition,

Formulierung der gemeinsamen Politik durch Vereinbarung (en) unter den Partnern und Betrieb des internationalen Luftlinienverkehrs in integrierter Form

1) Vgl. Berber I, Seite 366.

2) Art 17: Aircraft have the nationality of the State in which they are registered.
Art 18: An aircraft cannot be validly registered in more than one State, but its registration may be changed from one State to another.

3) Diesen Weg gingen beispielsweise die 11 jungen afrikanischen Staaten, die gemeinsam die Air Afrique gebildet haben; diese ist juristisch eine Gesellschaft der Elfenbeinküste, in der auch ihre Flugzeuge eingetragen sind.

4) Ein Beispiel dafür ist das Scandinavian Airlines System (SAS), das mit Wirkung vom 1. 10. 1950 von der schwedischen ABA (Aktiebolaget Aerotransport), der dänischen DDL (Det Danske Luftfartselskap) und der norwegischen DNL (Det Norske Luftfartselskap) gebildet wurde. Vgl. den Gründungsvertrag vom 8. 2. 1951 (mit Erläuterungen) in ICAO Circular 30-AT/5.

und

Formulierung der gemeinsamen Politik durch Vereinbarung (en) unter den Partnern und Betrieb des internationalen Luftlinienverkehrs ebenfalls durch sie in gegenseitiger Addition.

Unter ihnen müssen die Staaten, die sich zu einer Luftlinienverkehrs-Einheit zusammenschließen wollen, eine wählen (wenn sie es auch vielleicht nicht ganz bewußt tun); in ihr System lassen sich auch alle bisher verwirklichten oder vorgeschlagenen Vorhaben dieser Art einordnen.

II. DAS AUSSENVERHÄLTNIS DER PARTNER DES ZUSAMMENSCHLUSSES GEGENÜBER DEN DRITTEN STAATEN

Den nicht am Zusammenschluß beteiligten dritten Staaten (bzw. sonstigen Luftlinienverkehrs-Einheiten) treten die Partner desselben dann geschlossen als einzige Luftlinienverkehrs-Einheit gegenüber. Das bedeutet, um den bisherigen Gang unserer Erörterungen in großen Sprüngen noch einmal zurückzulegen, daß die in § 8 II beschriebenen völkerrechtlich zu klärenden luftlinienverkehrspolitischen Gegensätze jeweils zwischen ihnen zusammen auf der einen Seite und dem einzelnen Dritten auf der anderen Seite entstehen, daß für die Anwendung der in § 9 entwickelten Grundsätze für die Aufteilung der Erfüllung der Luftlinienverkehrsaufgaben alle Partner als Einheit zu betrachten sind (so daß Luftverkehrsverbindungen zwischen einem von ihnen und einem Dritten für sie alle als Nachbarschaftsverbindungen anzusehen sind und Verbindungen unter ihnen für die Dritten Fremdkabotageverbindungen darstellen ¹⁾) und daß die in § 10 beschriebene Freiheit im Rahmen des Systems des einzelstaatlichen Nebeneinander nun von ihnen gemeinsam ausgenutzt wird. Es hat insbesondere zur Folge, daß ihre Luftlinienverkehrsbeziehungen zu den anderen Staaten (Luftlinienverkehrs-Einheiten), sofern sie solche aufnehmen und hinsichtlich der Aufteilung der Erfüllung der Luftlinienverkehrsaufgaben nach den in § 9 gewonnenen Grundsätzen ausgestalten wollen, durch Vereinbarungen wie in §§ 11 und 12 beschrieben zu ordnen sind, wobei sie den anderen Partnern dieser Vereinbarungen jeweils zusammen gegenüberreten. Auch die zweiseitigen Vereinbarungen (§ 11) zwischen ihnen und den einzelnen außenstehenden Staaten werden dadurch also insofern zu vielseitigen, als sie auf der einen Seite

1) Das - die Zusammenfassung aller (west-)europäischer Staaten zu einer Luftlinienverkehrs-Einheit - war in Wirklichkeit gemeint, wenn etwa im Sforza-Plan plastisch aber irreführend von der Schaffung eines "gemeinsamen europäischen Luftraums" die Rede war, siehe unten.

von allen Partnern des Zusammenschlusses unterschrieben werden (sofern hier jeder der letzteren mit dem Dritten eine eigene zweiseitige Luftlinienverkehrsvereinbarung abschließt, muß für diese in ihrer Gesamtheit doch jedenfalls das Gleiche wie in § 12 I 1 und 2 in ähnlichem Zusammenhang festgestellt gelten; sie müssen dann auch rechtlich - man denke an die gemeinsam dem Dritten zugestanden Verbindungen! - so gekoppelt werden, daß sie in summa einer vielseitigen Vereinbarung gleichzustellen sind).

Von der zuletzt für die mit Dritten abzuschließenden Vereinbarungen beschriebenen Konstruktion sind im Einzelfalle allerdings natürlich auch gewisse Abweichungen möglich. So ist es etwa denkbar, daß die Partner des Zusammenschlusses, wenn sie die Formulierung der gemeinsamen Politik für ihren internationalen Luftlinienverkehr wie oben beschrieben einer supranationalen Organisation übertragen, diese selbst als Völkerrechts-Subjekt ausgestalten und sie die Vereinbarungen mit den Dritten im eigenen Namen abschließen lassen. Sie können diese Organisation aber auch nur mit ihrer völkerrechtlichen Vertretung beim Abschluß dieser Vereinbarungen betrauen, so daß als Partner derselben dann doch sie selbst in Erscheinung treten. Ebenso können sie natürlich, wo keine solche Organisation besteht, einen aus ihrer Zahl entsprechend beauftragen und bevollmächtigen und wo einmal der Fall eintritt, daß der Dritte keine Gegenrechte verlangt oder daß die ihm zuzugestehenden Verbindungen nur einen der Partner (direkt oder indirekt) betreffen, bietet die Möglichkeit, den Kreis der Unternehmen, die durch die einem Staat eingeräumten Verkehrsrechte begünstigt werden können, nach Belieben zu bestimmen (vgl. § 8 II oben) weitere denkbare Varianten. Hier kann nämlich dann auch so verfahren werden, daß nur einer (nämlich der - in der zweiten Alternative - allein auch Verpflichtungen eingehende) der Partner die Vereinbarung ganz allein mit dem Dritten abschließt und dabei den Kreis der Destinatäre der ihm zugestandenen Verkehrsrechte so weit festlegt, daß - je nachdem, wie der interne Verteilungsplan aussieht - unter Umständen auch die Luftlinienverkehrsunternehmen der anderen Partner des Zusammenschlusses (oder ihr gemeinsames Unternehmen) dadurch begünstigt werden können. Zwischen diesen verschiedenen Grundmöglichkeiten gibt es schließlich natürlich auch wieder die verschiedensten realisierbaren Kombinationen.

Hinsichtlich der in § 13 beschriebenen Zusammenarbeit im Rahmen solcher Luftlinienverkehrsvereinbarungen ist abschließend zu beachten, daß an ihr - ihrem oben geschilderten Inhalt entsprechend - jedenfalls alle diejenigen Partner des Zusammenschlusses sich beteiligen müssen, deren Landesrechten der zwischen der neuen Luftlinienverkehrs-Einheit und dem Dritten vorgenommene internationale Luftlinienverkehr (auf Grund Personal- oder Gebietshoheit) unterliegt, deren Luftfahrtbehörden also bei predetermination anders als die des letzteren entscheiden oder nach einer ex post facto review korrigierend eingreifen können.

Zum Abschluß sei erwähnt, daß der Gedanke eines Zusammenschlusses der Staaten Westeuropas zu einer einzigen Luftlinienverkehrs-Einheit im Rahmen der Bestrebungen zur Vereinigung Europas nach dem 2. Weltkrieg wiederholt ernsthaft zur Diskussion stand. Das geschah zunächst - ohne allerdings zu praktischen Ergebnissen zu führen - im Europarat ¹⁾. Es ist aber vor allen Dingen derzeit im Verhältnis zwischen den EWG-Staaten der Fall, wo der ursprünglich von den Luftlinienverkehrsunternehmen Air France, Alitalia, Deutsche Lufthansa, KLM und Sabena unter rein betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten entwickelte Plan einer engeren Zusammenarbeit im Rahmen einer "Air Union" nun von den Regierungen aufgegriffen wurde und in diesem Sinne weiterverfolgt wird. Die Zukunft wird erweisen, ob es tatsächlich gelingen wird, hier eine neue Luftlinienverkehrs-Einheit zu bilden, die - zum Nutzen des gesamten Systems des einzelstaatlichen Nebeneinander auf unserer Erde - der Super-Luftlinienverkehrs-Einheit der USA ein halbwegs ebenbürtiges Gegengewicht entgegenzusetzen vermag.

1) Eine Übersicht über dessen damalige Bemühungen in dieser Hinsicht - "Sforza-Plan", "Bonafous-Plan", "van de Kieft-Plan" - siehe etwa bei Meyer, Zur Frage der Neuorganisation; zum "Sforza-Plan" auch Goedhuis, Questions, Seite 288 ff. Dieser Plan ist, soweit ersichtlich, in keinem offiziellen Dokument enthalten (er wurde dem Ministerrat vorgelegt), die beiden anderen sind enthalten in Doc 11 und Doc 59 der 3. Sitzungsperiode der Beratenden Versammlung. Sämtliche genannten Pläne beschäftigten sich allerdings in erster Linie mit dem innereuropäischen Luftlinienverkehr (Vereinbarungen im Innenverhältnis) und visierten einen Zusammenschluß der präsumptiven Partner zu einer Luftlinienverkehrs-Einheit mehr als Zugabe an.

SCHLUSSWORT

Auf den vorangegangenen Seiten habe ich versucht, durch konsequente Anwendung der allgemeinen Grundsätze und Strukturprinzipien des Völkerrechts auf den so ganzheitlich wie möglich betrachteten Tätigkeitsbereich des internationalen Luftlinienverkehrs das natürliche Modell der wirtschaftlich-politischen Ordnung desselben auf der Ebene dieses Rechts zu entwickeln. Daß dieser Versuch dennoch kein juristischer Ausflug ins Blaue, ins Gebiet rein theoretischer Spekulation, geworden ist, sondern vielmehr in den meisten Fällen zu Ergebnissen führte, die tatsächlich - wenn auch vielleicht nicht so klar wie hier formuliert - in der Praxis der internationalen Luftlinienverkehrsbeziehungen bereits verwirklicht sind oder zumindest ernsthaft diskutiert und angestrebt werden, haben die reichlich gegebenen Hinweise auf bestehende oder vorgesehene Rechtsgestaltungen und Übungen, wie ich hoffe, zur Genüge bewiesen.

In der Tat stellt auch die historische Rechtsentwicklung zu unserem Gegenstand sich, von den hier gewonnenen Ergebnissen aus betrachtet, als ein trotz aller vordergründigen Widersprüche und Umwege im Grunde geradezu überraschend zielstrebiges Hinschreiten auf eben diese Ergebnisse dar, das von der rechtlich unausgegorenen Situation der Zeit zwischen den Weltkriegen seinen Ausgang nahm und dessen markanteste Wegpunkte die folgenden sind:

- die rechtliche Fixierung des Systems des einzelstaatlichen Nebeneinander in der ChK 1944,
- die gleichzeitig gelungene "Entdeckung" der in diesem System funktionsgesetzlich waltenden Grundsätze für die Aufteilung der Erfüllung der Luftlinienverkehrsaufgaben im Konzept der verschiedenen "kommerziellen Freiheiten",
- die alsbald vorgenommene weitere Ausgestaltung dieser Grundsätze im Rahmen des Systems des einseitigen Zugestehens sekundärer Drittverbindungen (in praktikabler Form zum Durchbruch gekommen in der Bermuda-Vereinbarung von 1946),
- die Organisierung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit zur Ausführung der seit dem 2. Weltkrieg zahlreich neu abgeschlossenen zweiseitigen Luftlinienverkehrsvereinbarungen unter bewußter Abstimmung auf predetermination oder ex post facto review,
- die Verwirklichung der ersten Zusammenschlüsse mehrerer Staaten zu neuen Luftlinienverkehrs-Einheiten (erstes Beispiel: das Zusammengehen der skandinavischen Staaten unter gleichzeitiger Gründung des SAS - in der heutigen Form ab 1950) und schließlich
- die in neuerer und neuester Zeit immer ernsthafter unternommenen Versuche,

zu integrierten vielseitigen Regelungen (wie in § 12 I 2 beschrieben) im Innenverhältnis unter den Partnern zu gelangen (als frühes Beispiel sei etwa die 1954 in Straßburg empfohlene Konzeption des "interchange of routes" genannt).

Auch mit Geduld und Ausdauer verfolgte Abwege - wie etwa die jahrelangen Versuche der ICAO zur Ausarbeitung einer universell anzunehmenden abstrakt-generellen vielseitigen Regelung - konnten diese Entwicklung nicht von ihrem natürlichen Ziel aufhalten, ja - wie die Tatsache, daß die endgültige Ausformung der zweiseitigen Luftlinienverkehrsvereinbarungen zu genau derselben Zeit erfolgte, beweist, - sie nicht einmal verlangsamen.

Der weitere Gang der Entwicklung wird deshalb aller Voraussicht nach zu immer weiterer Klärung der Verhältnisse im Sinne des entworfenen natürlichen Modells führen, wobei sich integrierte vielseitige Regelungen im Innenverhältnis unter den Partnern (§ 12 I 2 oben) und Zusammenschlüsse zur Bildung neuer Luftlinienverkehrseinheiten (§ 14) immer klarer als die großen Möglichkeiten einer substantiellen Verbesserung der gegenwärtigen Situation (die im übrigen keineswegs so unhaltbar und unvernünftig ist, wie - aus politisch-taktischen Gründen? - oft geklagt wird) erweisen dürften. Es ist meine Hoffnung, daß die vorliegende Arbeit dabei auch ein wenig von Nutzen sein kann.

L E B E N S L A U F

Ich wurde am 15. 12. 1934 als Sohn des Landwirts Alfred Schmidt und seiner Frau Gerda, geb. Krause in Breslau geboren. Im Herbst 1941 trat ich am Ort des väterlichen Hofes, in Nimkau, Kreis Neumarkt in Schlesien, in die Volksschule ein. Die Kriegsergebnisse führten mich - mit verschiedenen Umwegen - schließlich in die bayerische Oberpfalz (Eggersberg, Kreis Riedenburg), von wo aus ich im September 1946 das Hum. Gymnasium in Ingolstadt bezog. Dort legte ich im Sommer 1953 die Reifeprüfung ab; anschließend studierte ich ab Wintersemester 1953/54 an der Ludwig-Maximilians-Universität in München die Rechte.

Der ersten juristischen Staatsprüfung unterzog ich mich erstmals - nach siebensemestrigem Studium - im Frühjahr 1957 (Termin 1957/I), Ergebnis: befriedigend. Am 20. September des gleichen Jahres wurde ich als Rechtsreferendar in den Vorbereitungsdienst übernommen. Im Frühjahr 1958 legte ich die erste juristische Staatsprüfung zur Aufbesserung der Note ein weiteres Mal ab, um die Voraussetzungen einer Promotion an der Ludwig-Maximilians-Universität zu erfüllen. Diesmal erreichte ich die Note gut, die ich durch Erklärung vom 21. 7. 1958 gegenüber dem Landesjustizprüfungsamt wählte. Der zweiten juristischen Staatsprüfung unterzog ich mich im Frühjahr und Sommer 1961 (Termin 1961/I) und erzielte dabei die Note befriedigend.

Seit dem 2. Februar 1962 bin ich als Rechtsanwalt bei dem Amtsgericht München und den Landgerichten München I und II zugelassen.



